Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos

JOAQUÍN NARRO LOBO
(COORDINADOR)




CNDH
MÉXICO
DESDE 1990
EL PODER DE LA GENTE

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS

Joaquín Narro Lobo
(COORDINADOR)





2019

El contenido y las opiniones expresadas en el presente trabajo son responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan el punto de vista de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Primera edición: octubre, 2019

ISBN: 978-607-729-541-9

Diseño y formación: Irene Vázquez del Mercado
Área emisora: STCC

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Contenido

Introducción
La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México. Los casos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos
Joaquín Narro Lobo 11

Aguascalientes
El Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos y el ejercicio del Periodismo en México
J. Asunción Gutiérrez Padilla 23

Baja California
La importancia del fortalecimiento de la autonomía y la visión a futuro de los organismos públicos de derechos humanos
Carlos Rafael Flores Domínguez 33

Campeche
Evolución del Sistema No Jurisdiccional: una visión local
Juan Antonio Renedo Dorantes 41

Chiapas
Visión de futuro de los organismos públicos de derechos humanos. Reflexiones sobre la importancia de la autonomía sustantiva
Juan José Zepeda Bermúdez 49

Chihuahua
Importancia del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos
El fortalecimiento de su autonomía y su visión del futuro
Néstor Manuel Armendáriz Loya 63

Ciudad de México
Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, importancia del fortalecimiento de su autonomía
Nashieli Ramírez Hernández 69

Estado de México
El sistema no jurisdiccional como una vía para la resignificación y socialización de los derechos humanos: permanencia y desafíos
Jorge Olvera García 75

Guanajuato
El Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos. Breves antecedentes históricos, naturaleza jurídica y principales retos
José Raúl Montero de Alba 85

Guerrero
Breve análisis del Sistema No Jurisdiccional
Ramón Navarrete Magdaleno 95

Hidalgo
Estado de Derecho y el Sistema No Jurisdiccional. Desafíos y retos
Alejandro Habib Nicolás 99

Jalisco
Las defensorías del pueblo en México como límites al poder
Alfonso Hernández Barrón y *José de Jesús Chávez Cervantes* 109

Michoacán
Autonomía plena de los organismos públicos autónomos —Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán—, visión actual e implementación y fortalecimiento de sus facultades en el futuro.
Víctor Manuel Serrato Lozano 133

Morelos
Ombudsperson, Prospectiva
Raúl Israel Hernández Cruz 145

Nuevo León
La importancia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos y su futuro en México
Sofía Velasco Becerra 159

Puebla
Los Organismos Autónomos de Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano, a 102 años de vida de la Constitución de 1917
Adolfo López Badillo 171

QUERÉTARO
El *Ombudsman*
Roxana de Jesús Ávalos Vázquez 193

SAN LUIS POTOSÍ
Los Organismos Constitucionales Autónomos en México. Piedra angular de la democracia
Jorge Andrés López Espinosa 199

SINALOA
La importancia del Sistema No Jurisdiccional de los Derechos Humanos
José Carlos Álvarez Ortega 203

TAMAULIPAS
Reflexiones sobre la importancia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en México. Su autonomía de cara al futuro
Olivia Lemus 213

TLAXCALA
La Importancia de la Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos
Víctor Manuel Cid del Prado Pineda 219

VERACRUZ
La importancia de la autonomía constitucional del sistema no jurisdiccional de derechos humanos
Namiko Matzumoto Benítez 229

Yucatán
La importancia de las Comisiones de Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano
Miguel Oscar Sabido Santana 239

La autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos como condición para el fortalecimiento del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México

Los casos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Joaquín Narro Lobo[1]

Preámbulo

Si bien el poder tiende a concentrarse y a buscar su expansión, cuando no encuentra límites su crecimiento y consolidación son mayores en detrimento del Estado Democrático de Derecho y, por lo tanto, de los derechos humanos. Tras las elecciones presidenciales y legislativas de 2018, es claro que en México se ha concentrado el poder político en un mismo grupo, lo que enciende focos de alerta, que no necesaria-

[1] Es Secretario Técnico del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y Secretario Técnico de la Federación Mexicana de Organismos Públicos. Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, donde es profesor de las asignaturas de Teoría General del Estado y Teoría de la Constitución. Lo expresado por el autor constituye una opinión personal producto de una reflexión académica y empírica y no implica ni significa una posición de alguna de las instituciones en las que labora o realiza actividades docentes.

mente de alarma, respecto a cuál será el comportamiento que desde el gobierno se tenga en materia de respeto a los derechos humanos. Si bien es cierto que en el poco menos de un año del actual gobierno se han presentado casos que parecen abonar poco al fortalecimiento de una cultura de respeto a los derechos humanos, existe confianza en que la solidez de las instituciones públicas, pero particularmente aquellas pertenecientes a la sociedad civil, permitan mantener en la cima de la pirámide de las prioridades del Estado la dignidad de las personas.

En ese tenor, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, conformado por el organismo nacional y treinta y dos organismos locales, se convierte en pieza fundamental para la defensa efectiva de la dignidad de las personas. La presente reflexión constituye eso: un ejercicio de análisis, ideas y propuestas, para el fortalecimiento del sistema de protección a los derechos humanos a partir del caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. Busca, en esencia, defender la autonomía de estas instituciones por ser parte fundamental de la democracia mexicana para la consolidación del respeto a los derechos más elementales de la persona humana.

Introducción

En 1991, cuando durante el primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, celebrado en octubre de aquel año en Paris, Francia, se redactaron los lineamientos fundamentales para el funcionamiento de estos organismos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tenía apenas un año de existencia. En aquél entonces, resultaba complicado visualizar un organismo público que no formara parte del gobierno, pero que perteneciera al Estado; que participara de la vida pública, pero que fuera crítico de la actuación de la autoridad; que

incidiera en la generación de políticas públicas e instrumentos normativos, pero que fuera el principal aliado de la sociedad civil. Durante su 48° periodo de sesiones, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas adoptó, mediante la Resolución 48/134,[2] estos lineamientos que se conocieron como los Principios de París y que hoy encuadran la estructura y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para poder ser consideradas verdaderamente como tales.

Son justamente los Principios de París el estatuto que marca a la autonomía como una característica esencial en la consecución del respeto, promoción, divulgación y observancia de los derechos humanos, cuando en distintos momentos habla de independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos respecto de las instancias de gobierno y al establecer las condiciones materiales, normativas y presupuestales para que, efectivamente, gocen de la autonomía necesaria para el desarrollo de sus funciones. A partir de esto es que la autonomía se vuelve una piedra angular para la protección y defensa de los derechos humanos para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pero también para los organismos públicos en las entidades federativas y desde la asociación que estos han conformado para lograr, por una parte, fortalecimiento individual y, por la otra, visibilidad colectiva.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

El 6 de junio 1990, a través de un decreto presidencial, nació la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Al amparo y bajo el cobijo del gobierno federal, hace casi tres décadas se materializó el primer

---

[2] Resolución 48/134 de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en https://undocs.org/es/A/RES/48/134.

esfuerzo directo para proteger a las personas de los posibles abusos de la autoridad. Un par de años más tarde, en enero de 1992, su naturaleza jurídica cambió para convertirse en un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y, sobre todo, con fundamento constitucional en el artículo 102, apartado B de nuestra Carta Magna. El último cambio trascendental a su naturaleza y esencia se dio en septiembre de 1999, cuando mediante una reforma constitucional se le dotó de plena autonomía presupuestaria y de gestión y se modificó su nombre al de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Finalmente, aunque no significa un cambio directo a su estructura o normatividad, es relevante mencionar la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, la cual ubicó al organismo nacional en una nueva dimensión por la relevancia que se decidió dar a los derechos humanos al colocarlos como eje fundamental de cualquier actuación del Estado y razón de ser de este último.

En este panorama, nadie podría negar la relevancia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como organismo garante del respeto, promoción y protección de la dignidad de las personas ni mucho menos los importantes avances normativos que en México se han tenido en materia de derechos humanos. De igual manera, gracias a la labor realizada por el organismo nacional a lo largo de los últimos años, la vigencia de la institución nacional ha alcanzado el reconocimiento de las más importantes instancias dentro de los sistemas regional y universal, lo que la ha llevado a ser considerada como ejemplo en el fortalecimiento de la cultura institucional de respeto a los derechos humanos en el mundo. En lo anteriormente señalado, sin duda han contado, y mucho, las reformas legales señaladas en el párrafo anterior, pero sobre todo el ejercicio cabal de la autonomía como herramienta principal en sus actuaciones frente a los abusos cometidos desde el poder.

La autonomía, esa que señalan los Principios de París y que recoge nuestra Constitución Política, ha sido la piedra angular para que hoy

se visibilicen buena parte de la situación crítica por la que atraviesa el país en materia de distintos tipos de violencias que derivan en desapariciones, tortura o detenciones arbitrarias; falta de políticas públicas tendientes a la igualdad sustantiva entre hombres y mujeres, al reconocimiento de la consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe como mecanismo para la planeación, desarrollo e implementación de proyectos que afectan a pueblos y comunidades indígenas o a la atención de personas con discapacidad; carencia de acciones y estrategias para la atención a personas migrantes, el combate a la trata de personas o el diseño y fortalecimiento de mecanismos de protección a periodistas y personas defensoras de derechos humanos; indiferencia respecto de la vigencia y exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes o reconocimiento pleno y absoluto a los derechos sexuales y reproductivos, entre muchos otros temas que hace apenas unos años se mantenían ocultos detrás de discursos políticos y sociales carentes de veracidad y contenido.

Frente a una realidad nacional como la que hoy tenemos, es indispensable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esa institución nacida al amparo de un decreto presidencial y que hoy goza de reconocimiento constitucional y fama mundial, se fortalezca y consolide de una vez y para siempre. Empero, de un tiempo a la fecha han comenzado a escucharse las voces que pretenden descalificar el trabajo que hombres y mujeres realizan de manera cotidiana de la mano de las víctimas y la sociedad civil. Son públicos los señalamientos que desde distintos ámbitos se realizan para descalificarla al señalar que "defiende delincuentes", sin reparar en las muchas actividades que realizan y, principalmente, partiendo de prejuicios y desconocimiento sobre lo que en realidad significan los derechos humanos o la dignidad de las personas. Resulta una paradoja que, en pleno siglo XXI se pretenda dar cabida a este tipo de discursos que parten de odio a las diferencias y valorizan más la condición jurídica de las personas que las características inherentes a las mismas.

De igual forma, no son pocas las voces que pretenden identificar autonomía con oposición política y con ello descalificar la independencia institucional que se requiere para señalar los abusos del poder. Pareciera que en la incomodidad que generan la crítica y el señalamiento a lo que desde el poder se hace mal y en perjuicio de las personas, se encuentran los argumentos para disminuir sus facultades, acotar su actuación, someter su independencia, condicionar su existencia o plantear su desaparición. Nada más aberrante si lo que pretendemos es consolidar un Estado Democrático de Derecho en el que las personas y no los gobernantes sean los que verdaderamente tengan el poder.

Por todo lo anterior, resulta indispensable alzar la voz en defensa del organismo nacional y de su autonomía. Para ello, es necesario, en primer término, comprender a cabalidad lo que significan los derechos humanos y el alcance de estos. Solamente conociendo aquello que desde la institución se defiende se logrará entender la relevancia y trascendencia del trabajo que esta desarrolla. En segundo lugar, se requiere entender la importancia y el alcance de la autonomía como elemento indispensable en la protección de los derechos humanos, comprendiendo que, si bien la institución forma parte del Estado mexicano y es un organismo que funciona con recursos públicos y, por lo tanto, se encuentra obligado a observar la legislación en la materia, ello no significa que sea parte del gobierno y que deba someterse a las decisiones caprichosas, por infundadas, de poder, órgano o persona alguna. Finalmente, es menester comprender que la Comisión Nacional no es enemiga ni adversaria de persona o grupo alguno, sino de la ilegalidad y el abuso del poder, lo que significa que su actuación ha estado, está y estará ajustada a los principios establecidos en nuestro máximo ordenamiento y en los principios y estándares internacionales en materia de protección a los derechos humanos.

La Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Como resultado de la reforma constitucional al artículo 102 el 28 de enero de 1992 y el establecimiento en el mismo del apartado B, surgió formalmente el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, cuando, entre otras cosas, se señaló que

> "*[...] el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*"[3]

A partir de este momento, se instruyó a las legislaturas locales a crear organismos de protección y promoción de los derechos humanos en sus respectivas entidades, lo que dio origen y fundamento a instituciones encargadas de velar por la dignidad de las personas en el ámbito estatal.

Tan solo veinte meses después de llevada a cabo esta reforma, en el mes de septiembre de 1993 en la ciudad de Chihuahua, surgió la entonces Federación Mexicana de Organismos Públicos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos como consecuencia del acuerdo de los organismos locales y la Comisión Nacional de Derechos Humanos para articular esfuerzos, estrategias y acciones tendientes al fortalecimiento de la autonomía, la independencia y la consolidación de la autoridad moral de los mismos. Unas semanas después, el 5 de noviembre de ese mismo año, el acuerdo alcanzó forma jurídica me-

---

[3] Decreto por el que se reforma el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 28 de enero de 1992. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_123_28ene92_ima.pdf.

diante la protocolización de la respectiva acta constitutiva. Fue entonces que comenzó la historia de una asociación que hoy cuenta con poco más de cinco lustros de existencia y que a lo largo de la misma ha buscado, en todo momento, robustecer y vigorizar la actuación de sus miembros en la defensa de la dignidad de las personas, así como en el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional.

A más de veinticinco años del surgimiento de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos, denominada así a partir de una modificación a sus estatutos en 2002, esta asociación se ha consolidado como el esfuerzo más importante para el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, particularmente de la autonomía de las instituciones que la integran. Sin embargo, muchos son los pendientes para hacer efectiva la independencia de esta respecto del poder en beneficio de los derechos de todas las personas. En primer término, es necesario que la Federación Mexicana se convierta en un verdadero factor de incidencia y contrapeso frente a los poderes locales y federal, así como un referente en los distintos foros y espacios internacionales, como son la Federación Iberoamericana del Ombudsman, el Instituto Internacional del Ombudsman e inclusive la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

De la mano de lo anterior, es necesario que la Federación Mexicana no solo sea un espacio de coincidencia y convergencia de personas titulares del organismo nacional y los organismos locales, sino que debe convertirse en un actor capaz de articular diálogos y establecer procesos con organizaciones de la sociedad civil y la academia, para lo que se requiere de un fortalecimiento de cada una de las partes en lo individual y una claridad a mediano y largo plazos de lo que como sistema no jurisdiccional se busca. En ello, todas y todos, desde dentro y fuera de la Federación, con independencia de posturas personales o posiciones institucionales, somos responsables.

Perspectivas en la consolidación de la autonomía

En los próximos años, el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México habrá de enfrentar importantes retos. Como cabeza de este, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos habrá de vivir tiempos de riesgo en cuanto a su autonomía e independencia. La actual concentración de poder que vive nuestro país, así como la falta de incentivos para fortalecer los contrapesos al mismo, colocan al respeto de los derechos humanos en una situación compleja y pedregosa. En este panorama, nos aventuramos a realizar las siguientes propuestas que buscarían abonar a la defensa del Estado Democrático de Derecho y los derechos humanos.

1. Respeto a los Principios de París, aprendizaje de los Principios de Venecia y establecimiento de los Principios de América

A veinticinco años de haber sido adoptados y reconocidos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, los Principios de París aún parecen regatearse entre distintos ámbitos del poder público en México. Es necesario que los mismos se apliquen no solo de forma enunciativa para la institución nacional, sino también que sean replicables para los organismos locales y particularmente que trasciendan a la norma y alcancen vigencia plena. Por otra parte, resultaría conveniente que comenzaran a estudiarse y aplicarse los Principios de Venecia,[4] aceptados recientemente por el Consejo de Europa, la Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho y la Comisión de Venecia, y los cuales abundan en principios como la autonomía, la independencia, los mecanismos de nom-

[4] Principios sobre la protección y la promoción de la institución del Defensor del Pueblo (Los Principios de Venecia). Disponible en https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)005-spa.

bramiento y eventual destitución de la persona titular de las instituciones nacionales de derechos humanos, entre otros aspectos. Inclusive, y destacando la relevancia que Iberoamérica ha tenido en la construcción de un sistema regional propio y de organismos nacionales de protección a los derechos humanos fuertes, valdría la pena considerar la propuesta del ombudsman mexicano, el maestro Luis Raúl González Pérez y llevar al seno de aquél un proyecto de Principios de América que incentiven el fortalecimiento de las instituciones de la región.

2. Fortalecimiento institucional (normativo y político) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Desde su nacimiento, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha sido objeto de interés de diversos sectores de la sociedad y el Estado mexicano. Recientemente, algunos de estos sectores han comenzado a hablar de la necesidad de renovar a la institución dotándola de una nueva identidad, nueva estructura e incluso nuevas funciones. Nadie puede estar en contra de revisar los logros y alcances de cualquier institución, máxime cuando esta dedica sus funciones a la protección y promoción de los derechos fundamentales. Sin embargo, es necesario que dichas modificaciones tiendan a fortalecer su autonomía e independencia y no a acercarlas al poder; debe garantizar su financiamiento y el libre y responsable ejercicio de su gasto y no someterlas a controles políticos ajenos a su naturaleza; debe partir de incidir en el cumplimiento de las funciones con las que ya cuenta y no pretender darle nuevas que la hagan burocrática y tortuosa para las víctimas de violaciones a los derechos humanos; en suma, cualquier modificación debe realizarse atendiendo a la naturaleza de estos organismos y no transformar a una institución que, si bien tiene pendientes y fallas, ha funcionado como pieza clave en la consolidación del Estado Democrático de Derecho.

3. Fortalecimiento institucional (político y social) de los Organismos Públicos Locales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos

Igual que en el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los organismos públicos locales tendrían que entrar a un proceso de revisión partiendo de una autonomía presupuestaria y de gestión real y no sometida a los designios de los poderes ejecutivos locales, como desafortunadamente ha sucedido en múltiples ocasiones. Los organismos locales no pueden ser utilizados por el poder local como una oficina simplemente receptora de quejas, ni estos pueden pretender equipararlas a un órgano de gobierno. En cualquier caso, la fortaleza de las instituciones comienza cuando se entiende cabalmente su finalidad y sus objetivos y no cuando se pretende amoldarlos a conveniencia de un grupo político determinado o de un órgano del Estado.

4. Fortalecimiento institucional (político y social) del Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos y de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

Finalmente, consideramos imperioso el fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección a los derechos humanos a partir de la regulación de los estándares mínimos con los que sus partes integrantes deben cumplir, así como de los procesos y mecanismos de interacción en lo general y en lo particular, en temas tan relevantes como la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, la atención a personas con discapacidad, la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles e inhumanas, entre muchos otros. Para ello, quizá sería conveniente la creación de una ley reglamentaria del artículo 102 constitucional, apartado B, para, sin menoscabo de la autonomía

e independencia de cada una de las partes del sistema, fortalecer sus actividades. Por último, es de enorme importancia el que la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos se fortalezca y actúe con mayor dinamismo en la incidencia política y social, así como en la defensa y fortalecimiento de aquellos organismos que la integran.

El Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos y el ejercicio del Periodismo en México

J. Asunción Gutiérrez Padilla
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Aguascalientes

Introducción

El presente trabajo a manera de un breve ensayo, tiene la finalidad de externar reflexiones, puntos de vista u opiniones sobre el papel fundamental que juegan los Organismos Públicos Autónomos Defensores de los Derechos Humanos, tales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos —en adelante CNDH—, y las correspondientes Comisiones Estatales de Derechos Humanos, en el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos de las y los periodistas en nuestro país, por ser este gremio, un blanco de múltiples ataques y constantes agresiones en su integridad física y mental con motivo del ejercicio de su profesión, cuya finalidad principal es la de mantener informada a la ciudadanía de los acontecimientos que se dan en su entorno inmediato y en el mundo exterior.

En este sentido, resulta importante contextualizar la permanente situación de agresividad en la que se desenvuelven, que ha llegado inclusive a suscitar execrables homicidios de las y los periodistas en nuestro país, pues con ello se ven vulnerados derechos como la li-

bertad de expresión o de opinión, libertad de prensa, así como, el derecho de la ciudadanía de acceso a información, siendo este último una de las herramientas con las que cuenta la ciudadanía para obtener conocimiento de lo que pasa en su día a día; por otro lado, se señalarán de manera breve las principales razones o motivos por los que se presentan dichas agresiones y menoscabos en su persona, así como la participación de la CNDH y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos a efecto de lograr que se respeten, protejan y garanticen los derechos fundamentales de las y los periodistas, no sólo desde al ámbito de su profesión sino en su calidad de seres humanos, cuyo impacto se refleja en los derechos de la ciudadanía en general, que se transgreden en consecuencia, al momento de coartar los primeros, a través de la emisión de cuatro recomendaciones principalmente.

Finalmente, se dejan sobre la mesa algunas consideraciones respecto a la importancia que tiene la permanencia y el fortalecimiento de los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos, así como, los puntos de mejora a efecto de seguir salvaguardando los derechos humanos de cada una de las personas.

Desarrollo

Tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos que se dio el 10 de junio de 2011 en nuestro país, el Estado mexicano adquirió un mayor compromiso a fin de proteger y garantizar los derechos humanos contemplados no solo en nuestra carta magna, sino en los diversos tratados internacionales ratificados y vigentes.

Y es derivado de este compromiso, que, un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro, está obligado a adoptar medidas necesarias a efecto de combatir aquellos actos que vulneren derechos fundamentales, con énfasis en aquellos grupos con mayor grado de vulneración social, como lo es el gremio periodístico, pues como lo ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos —en adelante

Corte IDH— en el *Caso Herrera Ulloa* vs. *Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*, el periodismo representa una de las manifestaciones fundamentales de la libertad de expresión o de opinión, así como del derecho al acceso a la información, ya que es gracias a la labor social de las y los periodistas y a su actividad de prensa, que puede conseguirse el fortalecimiento de las democracias, pues es a través de ellos que la ciudanía se mantiene informada del acontecer diario y las diversas maneras en que puede interpretarse lo sucedido.[1] En palabras del periodista guerrerense Erick Chavelas Hernández, son quienes por convicción propia deciden vigilar al poder, vigilar la cosa pública y jugar el rol permanente de contrapeso, ante las eventuales acciones u omisiones del Estado mexicano.

Sin embargo, en los últimos años, las y los periodistas han sido objeto de ataques y constantes agresiones hacia su persona, ello, con motivo de la función social que desempeñan, y es que en el Informe Especial sobre la Situación de la Libertad de Expresión en México, realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos —en adelante CIDH— y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión —en adelante RELE—, señalan que de acuerdo con datos recabados por la CNDH, en el año 2006 se registraron 52 ataques en contra de medios de comunicación, mientras que de 2010 a la fecha de publicación del referido Informe, 73 periodistas han sido privados de su vida, 12 han sufrido desaparición forzada y por lo menos 44 han estado involucrados en intentos de homicidio.[2] Actualmente, en lo que va del año 2019, con el asesinato de Norma Sarabia, corresponsal del Diario *Tabasco Hoy,* se suman nueve homicidios por resolver.[3]

---

[1] Corte IDH. *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C Núm. 107, párrs. 117 y 118.

[2] Por su parte, la Asociación Civil *Artículo 19,* contabiliza 285 homicidios a periodistas entre 1934 y 2017, [en línea]. Disponible en https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/columna/raul-rodriguez-cortes/nacion/2017/03/31/matar-un-periodista, (última consulta 05/07/19).

[3] Para mayor información, consúltese [en línea]. Disponible en https://www.eluniversal.com.mx/estados/estos-son-los-periodistas-asesinados-en-lo-que-va-de-2019, (última consulta 05/07/19).

Dichos ataques, violaciones y agresiones mediante los cuales se busca limitar la libertad de expresión son vinculados principalmente con la delincuencia organizada. El ejercicio del periodismo empezó a constituirse en una actividad peligrosa en razón a que, en no pocas ocasiones, eran los periodistas quienes con sus investigaciones ponían al descubierto las estructuras de los distintos cárteles, su funcionamiento y las redes de complicidad que presentaban con el poder estatal o federal, lo que para algunos funcionarios resultaba contrario a sus intereses, pues se ponía al descubierto excesos e irregularidades en el servicio público. Estados como Veracruz, Tamaulipas, Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, son aquéllos donde hay mayor número de violaciones a los derechos humanos de las y los periodistas, así lo ha señalado la CNDH en su Recomendación General Núm. 24, la cual más adelante se analizará con mayor detenimiento.

Cabe resaltar, que a la fecha han sido cuatro las recomendaciones generales que ha emitido la CNDH relacionadas con el ejercicio de la libertad de expresión de periodistas y comunicadores(as), mismas que han evidenciado la grave problemática en torno a este sector de la población, y deja sobre la mesa algunos puntos de mejora y atención.

La primera de ellas, la Recomendación General Núm. 7, emitida el 9 de agosto de 2004, pone de manifiesto aquellos actos de autoridad que vulneran el derecho a la libertad de expresión o de opinión, pues a través de la intimidación se pretende censurar o limitar la actividad informativa. Asimismo, se hace un llamado a las autoridades ministeriales del ámbito federal y estatal para garantizar el derecho de las y los periodistas al secreto profesional y a no revelar sus fuentes de información, lo anterior, en razón a que se advierte que desde mil novecientos noventa y nueve algunas dependencias lo han vulnerado solicitando dicha información a periodistas acusándolos que de no hacerlo serían considerados encubridores o coparticipes de algún tipo penal, por lo que, la CNDH recomendó dictar medidas administrativas correspondientes a efecto de que las y los servidores públicos

relacionados con casos que involucren periodistas, sean instruidos respecto de la forma en que sus actuaciones deberán de llevarse a cabo con el fin de garantizar el derecho a realizar su trabajo sin menoscabo del derecho de libertad de expresión; por otro lado, recomendó dictar lineamientos para que los agentes del Ministerio Público no presionen ni los obliguen a divulgar sus fuentes de información.[4]

Por su parte, las Recomendaciones Generales Núms. 17 y 20, publicadas con fechas 19 de agosto de 2009 y 15 de agosto de 2013 respectivamente, hacen alusión a las múltiples quejas recibidas dentro de los periodos comprendidos entre enero de 2000 y julio de 2013, con relación a violaciones a derechos fundamentales del gremio periodístico, —derecho a la vida, la integridad y seguridad personal, seguridad jurídica y libertad de expresión—, por haber sido sujetos de homicidios, desapariciones forzadas, lesiones, amenazas e intimidación. No obstante, a pesar del notable incremento de agresiones en contra de periodistas, se ha manifestado una deficiencia por parte de las autoridades jurisdiccionales en la mayoría de los casos, ya que en virtud a su mínima actuación, o hasta en ciertos casos su omisión, así como a la corrupción, el abuso de poder, y la ausencia de programas de prevención, supervisión e inspección efectivos, han generado una situación de impunidad, lo que ha propiciado a su vez una configuración de violaciones cada vez más agresivas y continuas.

Dichas Recomendaciones precisan, que la libertad de expresión constituye uno de los principios más importantes dentro de las sociedades democráticas contemporáneas, puesto que este axioma se configura como una condición previa para que se puedan ejercer otros derechos fundamentales como la libertad ideológica, religiosa o de enseñanza. Es por ello que, tras su vulneración, se ven afectados no solo el derecho a la libertad de expresión sino también sus demás derivados.

---

[4] Para mayor información, consultar la Recomendación General Núm. 7, [en línea]. Disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/Generales/RecGral_007.pdf (última consulta 07/07/19).

En este orden de ideas, el Estado mexicano debe de reconocer la importancia de las y los periodistas y los medios de comunicación, lo que le obliga a enfatizar su protección, puesto que, solo a través de ella, se garantizará realmente, la posibilidad de desarrollar de una manera adecuada, sin temor y peligro, la función informativa, generando condiciones de seguridad y previsión a las y los periodistas.

No obstante, la falta de diligencia por parte de las autoridades, ha generado, que las violaciones cometidas en contra de este sector, queden impunes, pues en más de una ocasión las líneas de investigación no se han agotado en su totalidad. Lo que conlleva a que cada vez se agrave más la situación de riesgo que enfrentan las y los periodistas nacionales e internacionales, en la cobertura informativa de los diversos conflictos sociales que se suscitan en nuestro país día con día.

Por lo anterior, la CNDH ha manifestado como necesario y urgente impulsar, por parte del Estado, una procuración de justicia de manera efectiva, completa e independiente, que permita dar resolución a esta problemática; ya que, si no es de esta forma, se continuará generando un entorno de impunidad, el cual acrecentará la problemática social, en virtud a que, desalentará la denuncia de los delitos cometidos, aunado a que forjará un clima de amedrentamiento en contra del libre ejercicio de los comunicadores y finalmente producirá una situación de autocensura y de deterioro de la calidad de la vida democrática.

Ahora bien, cierto es que el Estado mexicano se ha encargado de crear la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra Periodistas para procurar contrarrestar esta situación; sin embargo, a través de los estudios realizados por la propia CNDH, se puede concluir que dicha institución se ha visto mermada en su objetivo, puesto que en un gran número de situaciones no se han agotado las líneas de investigación, lo que ha impedido la posibilidad de imputar la comisión de un delito a determinada persona, dejando en impunidad tal situación.

La problemática observada y estudiada por la CNDH ha ocasionado que en la presente *recomendación general*, se promuevan las siguientes consideraciones:

- Tomar medidas necesarias y adecuadas para impulsar una lucha decidida, frontal y permanente contra la impunidad.
- Realizar evaluaciones técnico-jurídicas para determinar si la actuación del Ministerio Público y los demás servidores públicos que intervinieron fueron apegadas a los principios y obligaciones que les corresponden.
- Emprender las acciones necesarias para garantizar las condiciones de seguridad y prevención para el desempeño del periodismo.
- Impulsar las medidas necesarias para garantizar una efectiva reparación del daño acorde a la violación causada.
- Capacitar en materia de derechos humanos y de libertad de expresión a las y los agentes del Ministerio Público, policías y peritos, para que se garanticen los derechos de las y los periodistas.

Por último, y siendo la más reciente, el actual presidente de la CNDH, el maestro Luis Raúl González Pérez, en fecha 8 de febrero de 2016 emitió la Recomendación General Núm. 24, la cual muestra el diagnóstico elaborado por la Comisión, luego de un análisis a las dos recomendaciones referidas con anterioridad, sobre las condiciones en las que se desenvuelven las y los periodistas en nuestro país, mismo que ha buscado fortalecer las políticas públicas tanto a nivel federal como estatal en materia de protección a la libertad de expresión.

Esta recomendación es contundente y demuestra con cifras la deficiente actuación del Estado mexicano para garantizar los derechos

fundamentales —tales como el derecho a la vida, la integridad y la seguridad— de las y los periodistas, incluidas sus respectivas familias, ya que señala que las agresiones contra periodistas, comunicadores y medios de comunicación son cada vez más elevadas, logrando identificar otras agresiones diversas al homicidio y desaparición forzada que limitan el derecho de libertad de expresión o de opinión y el acceso a la información, como por ejemplo, acoso judicial, modificación del contenido de las notas, abusos de la autoridad regulatoria y de inspección, entre otras, así como la impunidad en los casos denunciados ante la Fiscalía Especializada en materia de delitos contra periodistas.[5]

Conclusión

Es incuestionable el rol fundamental que juegan hoy en día los organismos no jurisdiccionales dentro del Estado mexicano, específicamente la CNDH, así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, pues a través de estas se ha buscado fortalecer, proteger, promover y garantizar los derechos humanos de todas y todos los ciudadanos que conforman a la sociedad.

Indudablemente, a través de las recomendaciones, foros, talleres, comunicados de prensa y pronunciamientos públicos emitidos por los órganos no jurisdiccionales en comento, se ha buscado otorgarle las pautas necesarias al Estado mexicano para encontrar solución, —o por lo menos disminuir— las problemáticas sociales que se suscitan. Lo anterior no con la finalidad de exhibir las deficiencias que se presentan dentro de las diversas instituciones estatales, sino con el objetivo de contribuir siempre en beneficio de la sociedad mexicana.

---

[5] Información recopilada del Curso en línea *Derecho de Libertad de Expresión* realizado por la CNDH a través de la plataforma virtual EDUCA CNDH, del 15 al 12 de mayo de 2019.

La situación del periodismo y los medios de comunicación no ha sido la excepción, puesto que a través de las recomendaciones que fueron analizadas en el desarrollo del presente trabajo, se ha buscado garantizar la libertad de expresión mediante la labor periodística, brindando un panorama de seguridad y alejado de la impunidad.

Cierto es que aún queda mucho por hacer, ya que se necesita aplicar y adecuar las recomendaciones emitidas por la CNDH a la legislación mexicana y a la impartición de justicia, sin embargo, esto solo podrá hacerse realidad trabajando en conjunto —Estado mexicano-CNDH y Comisiones Estatales—, pues este tipo de instituciones no jurisdiccionales constituyen un bastión esencial dentro de todo Estado Constitucional de Derecho, ya que, mediante estudios con rigor científico, se brindarán respuestas fundamentales para confrontar las problemáticas actuales, en beneficio de todas y todos los ciudadanos.

La importancia del fortalecimiento de la autonomía y la visión a futuro de los organismos públicos de derechos humanos

Carlos Rafael Flores Domínguez
Presidente Interino de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Baja California

Antecedentes

Los primeros órganos autónomos se crearon a partir de una fuerte presión ciudadana y tuvieron un impacto directo en la alternancia electoral del año 2000.

División de poderes

La división de poderes se ha interpretado como un mecanismo de racionalización del poder público que establece límites con el fin de garantizar la democracia, así como los derechos humanos y sus garantías, a través de un régimen de coordinación de competencias y sujeto a un control recíproco para evitar el abuso del poder público.

En el constitucionalismo contemporáneo han surgido los denominados órganos constitucionales autónomos, que se conciben bajo una idea de equilibrio y control del poder público, y entre sus principales atributos

se encuentran su autonomía e independencia respecto de los poderes ejecutivo, legislativo o judicial; tienen su propia estructura orgánica; cuentan con especialización, y tienen su origen en la propia constitución, además de autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio.

Marco jurídico

México es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, fundamento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y aceptó la competencia de la Corte Interamericana, a través del acceso a la presentación de denuncias o comunicaciones individuales ante la Comisión Interamericana, la que en su caso las remite a la Corte.

Además, el Estado mexicano es parte de los tratados de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas, lo que constituye el mecanismo internacional.

Principios de París

En 1978, la CNDH organizó en Ginebra un Seminario sobre Instituciones Nacionales y Locales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Las directrices sobre la estructura y el funcionamiento de tales instituciones adoptadas en el Seminario mencionado fueron reconocidas por la Asamblea General en su Resolución 33/46.

Los principios de París son una serie de estándares que enmarcan y guían el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Redactados en un taller Internacional organizado por el Centro de Derechos Humanos para examinar y actualizar la información sobre las instituciones nacionales de derechos humanos, considerando la importancia de su promoción y protección nacional.

Las conclusiones de esta reunión son los Principios Relativos al estatuto de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, conocidos como Principios de París.

Los Principios de París, además de ser un acuerdo internacional, definen el rol, composición, estatus y funciones de las instituciones nacionales de derechos humanos.

Las instituciones nacionales de derechos humanos deben de cumplir con los Principios que identifican sus objetivos de derechos humanos y les dan independencia, un amplio mandato de derechos humanos, presupuesto adecuado y una selección y otorgamiento de puestos inclusivo y transparente. Los Principios son ampliamente aceptados como prueba de legitimidad y credibilidad de una institución.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Es el artículo 102 Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el que establece la protección y defensa de los derechos humanos en México.

La protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional el 28 de enero de 1992, con la publicación del Decreto que adiciona el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta disposición facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establezcan organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de Derechos Humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, así

como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes.

Con fecha del 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, en el cual se señala que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. El objetivo esencial de este organismo es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los Derechos Humanos previstos por el orden jurídico mexicano.

Sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos

El Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos está constituido por un Sistema Nacional de Defensa de los Derechos Humanos, compuesto por entes autónomos como el *Ombudsman*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las Comisiones Locales de Derechos Humanos, que buscan la protección y respeto de los derechos Humanos por parte de la autoridad. Éstas se encargan de revisar actos u omisiones violatorios a los derechos humanos de los que tenga conocimiento a través de la interposición de Quejas por parte de las víctimas o los colectivos de la sociedad civil, o bien por oficio.

Importancia del fortalecimiento de las instituciones

En el constitucionalismo contemporáneo han surgido los denominados órganos constitucionales autónomos, que se conciben bajo una idea de equilibrio y control del poder público, y entre sus principales características se encuentran: su autonomía e independencia técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propio. Siendo los

organismos autónomos constitucionales la vía propicia para revertir la crisis de representación de las instituciones públicas que están sujetas a la coyuntura política. Es necesario fortalecer dichos organismos con la finalidad de recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Su actuar garantiza el ejercicio de derechos humanos, direcciona políticas públicas, separa las decisiones técnicas de las políticas y brinda estabilidad frente a vaivenes políticos.

La Suprema Corte ha precisado que son

> *"... un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público…".*

Dicho de otro modo, su existencia genera certidumbre, credibilidad, tranquilidad y estabilidad porque la actividad de los Organismos Públicos Autónomos surge de una legitimación de orden diverso: la técnica y la especializada. Apegados al principio de constitucionalidad consolidan un nuevo modelo de desarrollo de lo público cuya función es ser un contrapeso al poder en distintos ámbitos. Es decir, garantizan un blindaje político respecto del gobierno central, asegurando que la toma de decisiones se lleve a cabo mediante criterios estrictamente técnicos y no partidarios.

El actuar de los organismos públicos autónomos de derechos humanos, tanto el nacional como los locales, garantiza la defensa y promoción de los derechos humanos, especialmente de aquellas personas que se encuentran abandonadas por la autoridad como lo son las personas en contexto de migración, las personas adultas mayores, las personas en condición de calle, las mujeres y las niñas, las personas susceptibles a ser víctimas de trata, las personas con discapacidad, las

personas que viven con VIH/Sida, las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, entre otras.

En Baja California la Comisión Estatal de Derechos Humanos ha logrado garantizar que se respeten y promocione la defensa de los derechos humanos de estos grupos en contexto de vulnerabilidad dados los más recientes acontecimientos de flujo migratorio que tienen como última instancia a la ciudad de Tijuana en el intento de estas caravanas de personas en contexto de migración de obtener asilo político en los Estados Unidos de América. Asimismo ha gestionado y supervisado que no se vulneren los derechos de la comunidad LGBTTTIQ+, de niñas, niños y adolescentes, de personas con discapacidad, de personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, de personas privadas de su libertad, estando ahí para garantizar el estado de Derecho de la ciudadanía.

Contexto

A ocho años de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, no se ha logrado llegar a un Estado de bienestar de norte a sur.

A pesar de las leyes establecidas en nuestra constitución y tratados internacionales, que establecen que el Estado mexicano tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, llevarlo a la práctica se ha vuelto una tarea imposible para el Estado. Desafortunadamente las violaciones a los derechos humanos en el país, se han vuelto una práctica sistémica difícil de eliminar, manifestada en los tres niveles de gobierno e instituciones, como el Ejército y el Seguro Social.

Tomando en cuenta que, desde el nacimiento de los organismos protectores de derechos humanos y el cambio de régimen político, las quejas presentadas ante la Comisión han ido en aumento hasta la actualidad. Tan solo, durante el gobierno del presidente Vicente Fox se

recibieron un promedio anual de 4,168.5 quejas; en el sexenio del presidente Felipe Calderón se recibieron un promedio anual de 7,608.3 quejas; y durante la presidencia de Enrique Peña Nieto se registró un promedio anual de 9,197.9 quejas por violaciones a derechos humanos.

Los problemas que enfrenta el país en las violaciones de los derechos humanos por parte de las instituciones encargadas de cubrir las necesidades esenciales, como la salud, la seguridad social, la seguridad pública, la educación, vivienda y la procuración de la justicia. Así como los problemas de pobreza, desigualdad, inseguridad, violencia, exclusión, corrupción e impunidad que enfrenta el país provoca un significativo atraso en la protección y ejercicio de los derechos humanos. Estas violaciones y problemas se atienden en toda la República, en cada Estado del país. Sin embargo, en cada entidad se atienden diferentes violaciones a los derechos humanos, según el contexto de vulnerabilidad y sus leyes propias.

En los Estados fronterizos de México (Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas) se viven problemas relacionados con el narcotráfico, crimen organizado, inseguridad pública, tráfico y trata de personas y migración, principalmente. Por otra parte, en el sur de México se presentan problemas relacionados con la migración, ya que el istmo de Tehuantepec en el suroeste y el corredor de Chiapas, Tabasco y Veracruz, son las principales zonas de tránsito de migrantes, de las cuales, también se resiente el tráfico de drogas, personas, armas y trata de personas.

En la actualidad, el Estado se encuentra ante el desafío de cerrar la brecha existente entre su marco normativo y la aplicación efectiva a la protección de los derechos humanos, en su ejercicio de la prevención, procesamiento y sanción en las violaciones a los derechos humanos.

Visión a futuro

Ante un escenario de posible centralización de las funciones de las Comisiones Locales de Derechos Humanos supeditadas a un órgano central como la CNDH, y la pérdida de autonomía que esto conlleva, desde la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California vemos con preocupación este posible retroceso al principio de progresividad de los derechos humanos en función de que México es un país pluricultural y con una diversidad de retos que enfrentan en lo particular en cada una de las entidades federativas, por lo que al aplicar una política de tabula rasa en la homologación de las funciones, presupuestos, estructuras, políticas y procedimientos de trabajo de las defensorías (lo que implica una administración centralizada), estaríamos en un supuesto de retroceso en la lucha por el reconocimiento de los derechos humanos, ya que en palabras de Antonio Guterres, los derechos humanos inspiran e impulsan el progreso.

Es por ello que ahora más que nunca, ante los retos antes mencionados en materia de seguridad ciudadana, de flujos migratorios, de desigualdad, discriminación, es decir, de los derechos humanos de todas las personas por igual, es necesario reconocer la importancia en primer lugar del Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, así como de la autonomía de las Instituciones Nacionales y Locales de Protección de los Derechos Humanos.

Evolución del sistema no jurisdiccional: una visión local

Juan Antonio Renedo Dorantes
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Campeche

Los Derechos Humanos son producto de la evolución de la sociedad, y por tanto, se han multiplicado y universalizado, sin embargo, para ser considerados como tales deben de contar con instrumentos que obliguen lo mismo a las autoridades y a gobernados a respetarlos, en los ámbitos nacional e internacional.

En México los Derechos Humanos están reconocidos expresamente por nuestra Constitución Política, y en diversos Tratados Internacionales; instrumentos que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, tomando como punto de partida la Declaración Universal de Derechos Humanos, al ser el principal insumo en la elaboración del contenido de un gran número de instrumentos internacionales especializados, en la protección de derechos y libertades en ella proclamados.

Las modificaciones constitucionales publicadas el pasado 10 de junio de 2011, marcan un hito en la historia de nuestro México, y un compromiso para asegurar la protección y promoción de los Derechos Humanos, como una de las obligaciones básicas de todas las autori-

dades, con independencia de su nivel. Las reformas en materia de amparo, y de Derechos Humanos introducidas en nuestra Carta Magna han generado cambios que, sin duda, tienen una importancia toral para el fortalecimiento de la protección de los Derechos Humanos.

Además, con ellas se pretende otorgarles reconocimiento a las normas internacionales, en materia de estos derechos, contempladas en los Tratados de los que el Estado mexicano sea parte, reservando a las instancias judiciales la posibilidad de realizar un control de convencionalidad, para preferir entre el derecho interno y el internacional, aquel que proteja en mejor manera a la persona.

Es pertinente hacer el distingo entre la protección jurisdiccional de los Derechos Humanos, que se verifica en los tribunales y juzgados federales, con la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos, a cargo de los organismos nacionales identificados con el término *Ombudsman,* pues la actividad que despliegan va más allá de hacer un enjuiciamiento y sentencia, en los casos en que se considere que los derechos de las personas han sido vulnerados, pues además, son promotoras de la divulgación y difusión de la enseñanza y promoción de los Derechos Humanos, generando así conocimiento en las personas, respecto de sus derechos para que puedan defenderlos, y evitar que sufran violaciones en ellos a causa de su desconocimiento. En la actualidad, independientemente de la denominación oficial que tengan estas instituciones, con el ánimo de adecuar el término tradicional a un lenguaje neutral, con perspectiva de género, comienza a utilizarse el de *Ombudsperson*.

La protección jurisdiccional se garantiza en nuestro país, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los medios de impugnación en materia político-electoral, cuya sustanciación y resolución se encuentran encomendadas al Poder Judicial. Una vez agotados los recursos internos, es posible acudir también a los mecanismos internacionales de protección de los Derechos Humanos, tanto a los de Naciones Unidas,

por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, como ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Sin embargo, la sociedad harta de la impunidad, y para no permanecer impasible cuando ante la constante transgresión de las leyes y el orden, impulsó que el poder reformador realizara reformas de nivel constitucional, para que otras instituciones también puedan atender los reclamos de justicia.

De esta manera se cuenta con Organismos de Protección de los Derechos Humanos, a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las 32 Comisiones Estatales. La competencia de las comisiones de los Estados se agota en conocer, en primera instancia, las presuntas violaciones de los Derechos Humanos, en las que se encuentren involucradas autoridades locales y municipales. La competencia de la Comisión Nacional es conocer, en primera instancia, de presuntas violaciones a los Derechos Humanos, en las cuales haya intervenido un servidor público federal; y en segunda instancia, respecto de las recomendaciones, acuerdos y omisiones de las comisiones locales, incluso puede atraer cualquier asunto de éstas, por su trascendencia nacional.

Este tipo de organismos ejercen un control en la defensa de los Derechos Humanos, sin que aseguren, por sí mismos, la efectividad de dichos derechos, pues si bien los fallos emitidos por estas instituciones no tienen carácter jurisdiccional y coactivo, si cuentan con respaldo legal, se producen sobre una firme plataforma jurídica y fáctica bien argumentada, en los que cada afirmación se encuentra debidamente fundada y motivada; de ahí la trascendencia legal y social de las recomendaciones.

Cabe hacer notar que la protección y defensa de los Derechos Humanos no se agota con la emisión de la Recomendación, pues seguidamente inicia la etapa en la cual se verifica que las autoridades responsables cumplan con la obligación de reparar el daño, de manera integral, a las

víctimas de violaciones a sus derechos, donde también tienen un rol protagonista los organismos defensores, lo que se materializa con el seguimiento de las recomendaciones, etapa en la que se mantiene un vínculo y comunicación estrechos con la autoridad destinataria del documento recomendatorio, llevando a cabo diligencias, realizando gestiones, asesorando a las autoridades, respecto de la mejor forma de dar cumplimiento a lo solicitado en las medidas de reparación integral, contribuyendo de esta manera, al combate a la impunidad, y por ende, al fortalecimiento del Estado de Derecho.

Por lo anterior, no podemos dejar de reconocer la evolución y perspectivas de estas entidades, conforme a las reformas de 1992 y 1999, al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir de la reforma de 2011 a la Carta Fundamental, se cristalizó el más importante avance legislativo, al empoderar con nuevas herramientas, y con una nueva cultura con perspectiva de Derechos Humanos, a las Comisiones, Procuradurías y Defensorías Estatales de Derechos Humanos.

Con las reformas constitucionales en la materia de 2011, se fortaleció aún más este tipo de organismos nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos, pues ahora la Comisión Nacional y los Organismos locales correspondientes podrán interponer acciones de inconstitucionalidad, no sólo en contra de leyes que violen los derechos que se reconocen en nuestra Constitución, sino también aquellos derechos establecidos en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

En consecuencia, los *Ombudsperson* deberán supeditar sus actuaciones a las normas existentes, sean nacionales o internacionales, por lo mismo deberán utilizar con mayor frecuencia los criterios fijados por los organismos internacionales, jurisdiccionales o no jurisdiccionales para sustentar sus determinaciones, fortaleciendo así la tutela

de los derechos con la aplicación del ordenamiento internacional. Además, podrán acudir a la norma más amplia o a la interpretación extensiva cuando se trate de derechos protegidos, y por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trate de establecer límites a su ejercicio.

De igual manera estos organismos pueden y deben ser un medio efectivo para lograr la justiciabilidad de los derechos sociales, al tener un amplio margen de acción, y no tener que ceñirse a tecnicismos procesales en su objetivo de proteger a las personas, frente a las acciones u omisiones del Estado.

Sistema no jurisdiccional que no es antagónico a las autoridades, ni a los poderes públicos; por el contrario, a través de su actividad y del ejercicio de sus atribuciones, coadyuva a la lucha contra la impunidad, y funge como catalizador para depurar, fortalecer y consolidar a las Instituciones.

Teniendo en cuenta estas bondades del sistema no jurisdiccional quedan también de manifiesto sus áreas de oportunidad, una de ellas es la credibilidad y confianza de la sociedad en las comisiones de Derechos Humanos; en efecto, para lograr una verdadera transformación hacia el pleno respeto a los derechos, es necesario el compromiso de todas las autoridades, ya que aún existen principalmente altos niveles de impunidad, inseguridad, violencia, entre otros. Es una realidad en nuestro país que el acceso a la justicia se obstaculiza en mayor medida, a las personas que integran los conocidos sectores vulnerables.

Un aspecto importante de estos organismos no jurisdiccionales, es que poseen facultades más amplias que la judicatura, para calificar la naturaleza de las violaciones a los derechos por parte de las autoridades o servidores, ya que pueden conocer de conductas administrativas, no sólo ilegales, sino también irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, con lo que en esencia su competencia es más amplia.

La gran relevancia de los organismos jurisdiccionales se expresa en el acompañamiento del Estado, en la difusión, protección y divulgación de los derechos, pues a diferencia de la protección que se otorgan a través de los medios jurisdiccionales, las instituciones garantes de los Derechos Humanos pueden proteger al colectivo societario de diferentes maneras, sea otorgando orientación, divulgando y difundiendo los temas de Derechos Humanos, generando un aprendizaje social sobre el tema, a través de actividades especializadas, o bien, elaborando y ejecutando programas preventivos en materia de Derechos Humanos.

En Campeche, la Comisión de Derechos Humanos cuenta con un Instituto de Estudios en Derechos Humanos, por sus siglas (INEDH), creado en 2005 con el ánimo de generar condiciones que permitan a los habitantes de nuestro Campeche, y de otras latitudes fomentar su capacidad de investigación, y desarrollar un pensamiento analítico y crítico, tendente a buscar soluciones prácticas, sostenibles y competitivas en el área de Derechos Humanos.

De entre las principales funciones del INEDH destacan la promoción, estudio, enseñanza, capacitación, difusión y divulgación de la cultura de derechos humanos; órgano académico que tan solo en el período del año 2018 desarrolló 5,392 actividades educativas que beneficiaron a 58,802 personas.

El Instituto tiene dentro de sus funciones, impartir estudios de posgrado en Derechos Humanos en el ámbito estatal, dirigido al personal de la propia institución y ofertado por igual a todas las instituciones públicas o privadas, así como a población abierta. En ese mismo periodo, el área de educación superior en Derechos Humanos ejecutó 2,312 acciones que beneficiaron a 1,881 personas.

En la actualidad, en el INEDH se están cursando dos Especialidades, una en Derechos Humanos, y otra en Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio; dos Maestrías, la primera, en De-

rechos Humanos y Grupos Socialmente Vulnerables, y la segunda, en Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, y el Doctorado en Derechos Humanos: Justiciabilidad de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales.

En su conjunto, con la oferta de estos cinco posgrados, contamos con un universo de 114, entre alumnas y alumnos, 40 cursan especialidad, 43 Maestría y 31 el Doctorado; alumnado que se caracteriza por su afán de profundizar conocimiento, en la cultura de los Derechos Humanos. Estos ejemplos son testimonio que nuestro potencial ampliado en el objetivo de promover que las actuaciones del poder público, se ajusten a un marco general de respeto irrestricto a los Derechos Humanos.

Las épocas actuales se inscriben en un contexto de mayor demanda a las instancias gubernamentales, por más reconocimiento y protección de derechos, más participación, más igualdad, y mejores instituciones.

La esperanza de una convivencia pacífica, armónica y apegada a la ley solo se podrá concretar si se ubican a los Derechos Humanos en el centro de todo quehacer público, por ello, para el futuro los integrantes del sistema no jurisdiccional, estamos decididos a consolidar sinergias con la sociedad, y con las instituciones de los tres órdenes de gobierno para encontrar soluciones definitivas que permitan superar la violencia, y resolver los problemas que nos aquejan, para construir una realidad en la que existan las condiciones que faciliten el desarrollo armónico de todos los sectores, y garanticen el ejercicio de las libertades individuales y de los derechos sociales, por lo tanto, debemos continuar procurando hacer un frente común en la defensa y protección integral de los Derechos Humanos como un deber de todos.

Refrendamos, por tanto, nuestra disposición para construir una realidad en la que prevalezca la dignidad de las personas, el acceso efec-

tivo a nuestras libertades individuales, las condiciones de igualdad y justicia que permitan el desarrollo de todos los sectores sociales y la cultura de la legalidad.

Compromisos que nos obligan a redoblar esfuerzos para consolidar los Derechos Humanos, como los valores que les permitan a todas las personas vivir con libertad, y en condiciones de igualdad y dignidad.

Alcanzar tan añoradas expectativas redundará en el fortalecimiento de la legalidad, y tendrá un reflejo en la calidad de vida de las personas, pues no debemos olvidar que los Derechos Humanos son un compromiso de todas y de todos.

San Francisco de Campeche, Campeche, julio 2019.

Visión de futuro de los organismos públicos de derechos humanos

Reflexiones sobre la importancia de la autonomía sustantiva

Juan José Zepeda Bermúdez
Presidente de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Chiapas

Resumen: En México, los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) tienen facultades para proteger los DDHH, amparados por el orden jurídico constitucional. Como órganos constitucionales autónomos deben estar dotados de una serie de garantías relacionadas con su autonomía. La naturaleza de los OPDH, centrada en la realización efectiva de los derechos humanos, implica que se constituyan como un importante contrapeso frente al poder del Gobierno; de ahí que la autonomía sustantiva de los OPDH es crucial para su independencia y el cumplimiento de su mandato constitucional de promoción, divulgación, protección y vigilancia de la plena vigencia de los derechos humanos en México.

Palabras clave: autonomía, autonomía sustantiva, derechos humanos, independencia, organismos públicos de derechos humanos, órgano constitucional autónomo.

Cada día se incrementa el interés de las y los ciudadanos por la materialización del respeto pleno a sus derechos humanos, por tanto, resulta pertinente reflexionar sobre la importancia del sistema no-ju-

risdiccional, específicamente sobre el fortalecimiento de las funciones y la autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH). Estos órganos, de acuerdo con la experiencia, han sido el espacio público adecuado para que las personas, víctimas de violaciones a sus derechos humanos, accedan a mecanismos de protección y garantías de defensa, para que las instituciones estatales no se desborden en sus actuaciones.

Es pertinente recordar que un rasgo esencial del estado constitucional es la limitación y el control del poder, a partir de un sistema de pesos y contrapesos, orientado al desempeño independiente —aunque colaborativo— de cada esfera gubernativa. Esta división en la distribución de competencias y responsabilidades estatales está consagrada para la preservación del goce de libertades de los mexicanos y de la plenitud de sus derechos constitucionales.

Los OPDH son órganos constitucionales autónomos, figura caracterizada por su pertenencia al Estado, pero con independencia de los tres Poderes. A raíz de la incorporación a la arena constitucional de este modelo, se ha generado un proceso de permanente revisión en torno a sus características, su naturaleza jurídica, sus atribuciones y sus relaciones de convivencia con el Gobierno.

Para Cárdenas (2012, p. 244), los órganos constitucionales autónomos "representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales".

Los órganos constitucionales autónomos que conforman el sistema no-jurisdiccional dedicado a la promoción y defensa de los derechos humanos en México, fueron creados para generar certidumbre, tranquilidad y estabilidad, en razón de su independencia de los poderes del Estado, de su carácter apolítico y del estatuto de sus titulares. Por ello, ante la realidad política, económica, social y cultural que

franquea nuestro país, deben ser dotados de la garantía plena de su autonomía, para responder con eficiencia al preponderante compromiso en la observancia de respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, garantizando el cumplimiento efectivo de los Principios de París.[1]

La premisa fundamental de este trabajo de reflexión es que sólo con la autonomía sustantiva, los OPDH podrán responder cabalmente a su mandato constitucional de promoción y defensa de los derechos fundamentales en México.

La palabra autonomía tiene su origen en dos vocablos griegos: *auto* que significa "mismo" y *nomo* "ley"; lo que configura el concepto de autonomía como la capacidad de los organismos para darse su propia ley.

García Máynez (1993, p. 104) define a la autonomía como la facultad que las organizaciones políticas tienen de darse a sí mismas sus leyes y de actuar de acuerdo con ellas.

Para Ugalde Calderón (2010, p. 256) la autonomía de los órganos constitucionales "encuentra su explicación en diversos motivos: a) la necesidad de contar con un ente especializado técnica y administrativamente; b) la urgencia de enfrentar los defectos perniciosos de la partidocracia; c) la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado…".

Señala que "en la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la

---

[1] Asamblea General de las Naciones Unidas. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.* A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio" (p. 257).

Asimismo, define los distintos tipos de autonomía que deben revestir a los órganos constitucionales (p. 258):

> Técnica: es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos...
>
> Orgánica o administrativa: que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder o entidad…
>
> Financiera-presupuestaria: que gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica…
>
> Normativa: consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y, en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
>
> De funcionamiento: es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad de realizar, sin restricción o impedimento alguno, todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra, tanto a la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.
>
> Plena: que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa…

Los *Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales* acogidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante resolución 48/134 de diciembre de 1993, establecen que la institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección

de los derechos humanos; que tendrá el mandato más amplio posible, claramente enunciado en un texto constitucional o legislativo, que establezca su composición y ámbito de competencia; que dispondrá de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones, y en particular de fondos suficientes, que deberán destinarse principalmente a la dotación de personal y locales propios, a fin de que la institución sea autónoma respecto del gobierno y no esté sujeta a un control financiero que pueda afectar su independencia.

La jurisprudencia 20/2007 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo el rubro ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS., señala que las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

> a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Valls y Matute (2014, p. 355) postulan que "el concepto instrumental de autonomía se expresa con fuerza en la tendencia actual de organizar las funciones estatales con base en órganos autónomos constitucionales". Refuerzan la idea al acotar que "este es el denominador común en la creación y fortalecimiento de autonomías de personas públicas no gubernamentales, no vinculadas directamente con ninguno de los Poderes de la Unión tradicionales…". En relación con los tipos de autonomía que tienen estas figuras, señalan tres: "la autonomía es orgánica-administrativa, financiera-presupuestal, de gestión y técnica" (p. 357).

En la opinión de Pedroza de la Llave (2002, p. 178) para que un ente pueda ser considerado autónomo no basta su autonomía presupuestaria, sino que es necesario cubrir otros elementos. Se destaca:

> 1) autonomía de tipo político-jurídica (en el sentido de que los órganos constitucionales autónomos gozan de cierta capacidad normativa que les permite crear normas jurídicas sin la participación de otro órgano estatal); administrativa (que significa que tiene cierta libertad para organizarse internamente y administrarse por sí mismo, sin depender de la administración general del Estado), y financiera (que implica que los órganos constitucionales autónomos pueden determinar en una primer instancia sus propias necesidades materiales mediante un anteproyecto de presupuesto que normalmente es sometido a la aprobación del Poder Legislativo.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le otorga una autonomía limitada al órgano nacional al quedar establecido en el artículo 2 que éste es un organismo "que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios…". En la experiencia local destaco que la mayoría de las leyes de las comisiones de los derechos humanos de las entidades federativas se limitan a reconocer a los OPDH como organismos públicos autónomos con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin hacer referencia a las características de su autonomía.

Cabe hacer notar que en las legislaciones de derechos humanos en los ámbitos nacional y local, y en diversos documentos públicos, se hace uso del término "organismo" como sinónimo de "órgano", lo cual no sólo es un error de forma sino de fondo, ya que la diferencia entre ambos es sustancial en relación con su condición de independencia. Martínez (2015, p. 24) indica que la doctrina tradicional atribuye al órgano las siguientes características principales: a) tiene confiada una actividad directa e inmediata del Estado; b) está coordinado pero no subordinado a ninguno de los tres Poderes del Estado o a otros órganos; y c) se encuentra en el vértice de la organización estatal y goza de completa independencia. El organismo, por su parte, se caracteriza por ser una unidad administrativa que pertenece a alguno de los tres Poderes del Estado, constituyendo una manera de organización administrativa que se relaciona estrechamente con la prestación de un servicio público o la realización de una actividad pública relevante.

De la revisión realizada líneas arriba sobre las características inherentes al concepto de autonomía de los órganos constitucionales, también queda evidenciado que éstas difieren de acuerdo con el autor, aunque coinciden en el fondo conceptual.

En la reflexión que nos ocupa, vale hacer la precisión que el concepto de autonomía no tiene el mismo contenido para todos los órganos constitucionales previstos en la Constitución mexicana; esto es así porque "la naturaleza jurídica y administrativa de los órganos y organismos autónomos, así como la relación que guardan frente a los Poderes del Estado, determinan su grado de autonomía" (Martínez, p. 24). Asimismo, la diversidad de funciones y objetivos de los órganos constitucionales autónomos dificulta la posibilidad de realizar un tratamiento integrador del concepto de autonomía. "Algunos son órganos de garantía de derechos, otros instancias de control del poder, unos más autoridades regulatorias, técnicas, punitivas o de investigación. Además, unos brindan servicios a los gobernados, otros actúan ante al Estado y unos más gestionan áreas de operación de los llamados poderes privados" (Salazar, 2014).

Como órganos constitucionales autónomos, los OPDH tienen dos elementos esenciales que definen su trascendencia institucional. El elemento necesario representa que su ausencia supondría la inmediata interrupción de las actividades estatales de promoción, defensa y vigilancia de los derechos humanos a partir de la vía no jurisdiccional, para que las autoridades públicas alineen sus actuaciones a la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos. El elemento indefectible determina que su actividad no puede ser sustituida por otros órganos constitucionales que puedan promover y vigilar que el Estado adopte medidas positivas que garanticen condiciones en las que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. A la luz de estos dos elementos se desvela la importante contribución de los OPDH a la vida de México; de su niñez, de su juventud, de sus mujeres, de sus minorías, de su diversidad, de sus indígenas, de sus adultos mayores, de sus migrantes.

La naturaleza de los OPDH, centrada en la realización efectiva de los derechos humanos, implica que se constituyan como un importante contrapeso frente al poder del Gobierno. Su papel como evaluador permanentemente de la situación que guardan los derechos humanos en el país —o la región en la que se circunscribe su ámbito de competencia—, así como su facultad de formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, implica la imperiosa necesidad de dotarlos de la garantía de su plena autonomía de los Poderes del Estado, para evitar presiones de cualquier índole que inhiban su adecuado desempeño.

> La cuestión de la autonomía es un tema central para las reflexiones sobre el buen funcionamiento de los OPDH, ya que estos órganos están diseñados para vigilar que la actuación de las autoridades públicas del país sea respetuosa de los derechos humanos de la población. De esta manera, la autonomía de los CNDH [*sic*] frente a los poderes públicos es la única modalidad que puede garantizar una protección neutral e independiente de los derechos de las personas frente a estos poderes. (Lachenal, Martínez y Valdés, 2009, p. 14).

La plena autonomía de los OPDH, categorizada en el concepto de autonomía sustantiva, requiere la garantía de su autonomía orgánica y funcional; técnica y de gestión; normativa, y financiera-presupuestal. La autonomía sustantiva de los OPDH es crucial para su independencia y el cumplimiento de su mandato constitucional de promoción, divulgación, protección y vigilancia de la plena vigencia de los derechos humanos en México.

En este contexto, el mayor reto hacia el futuro es contar con la certeza de la autonomía financiera-presupuestal para dejar de constreñirse a las oscilaciones de la voluntad y la coyuntura política, en la asignación de recursos para la realización de las tareas sustantivas de los OPDH.

Fuentes (2011) considera que los órganos autónomos podrían llegar a verse sujetos a condicionamientos en la asignación de recursos pre-

supuestales como un instrumento de presión; "…de no contarse con mecanismos efectivos que eviten un condicionamiento en su cesión, se incurre en el riesgo moral de que la entrega de recursos esté vinculada a una posible vulneración de la autonomía del ente, al ejercicio de sus atribuciones o al contenido de sus decisiones".

Guerra y Millán (2009, p. 253) apuntan que la dependencia presupuestaria de los organismos autónomos es uno de los riesgos que puede limitar e, incluso, influir en su actuación; y asumen que la autonomía presupuestaria debe entenderse en un sentido amplio: en una primera vertiente, conlleva la libertad en la administración del presupuesto, el establecimiento de las prioridades y la asignación de recursos para atenderlas; en un segundo plano, radica en la seguridad de la asignación de recursos económicos suficientes al margen de decisiones meramente coyunturales y políticas.

> …la tentación de dominio, de cooptación o de subordinación es latente aún en estos días de avance democrático, tanto en nuestro país como en diversos Estados alrededor del mundo. Los intereses políticos y económicos naturalmente ofrecen resistencias cuando se enfrentan a limitantes, normativas y acciones que afectan sus esferas de influencia. Particularmente en las democracias en vías de consolidación, con organismos jóvenes que significan espacios para acotar el ejercicio abusivo del poder, es posible encontrar procesos complejos e incluso ríspidos en las relaciones entre los poderes y las instituciones. Lo anterior hace necesaria la búsqueda de mecanismos que garanticen un funcionamiento adecuado y autónomo de los entes que tutelan los derechos fundamentales, en un momento histórico en el que las ideas del control excesivo y de las relaciones jerárquicas y rígidas se tornan inadecuadas e ineficaces. (p. 254).

Son dos las vías que los estudiosos ofrecen para garantizar la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales autónomos. Cárdenas (p. 264) propone realizar una reforma constitucional que establezca un porcentaje mínimo del monto total de las asignaciones

previstas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para cada órgano autónomo en el ámbito nacional, —esta propuesta sería aplicable para los órganos autónomos a nivel local.

Lachenal (2008, p. 173) manifiesta que "el desarrollo de las comisiones de derechos humanos, además de ser reciente, ha seguido diferentes caminos debido a factores políticos, presupuestales y sociales propios de cada entidad federativa". Como alternativa de fortalecimiento a los órganos autónomos locales, Guerra (2008, p.126) se pronuncia por la creación de un *fondo de aportaciones* dentro del ramo 33, mediante el cual se transfieran recursos etiquetados de la Federación a éstos. En este mecanismo, los asuntos relativos a los compromisos, reglas y operación del fondo quedarían plasmados en un convenio de coordinación fiscal en cada materia, que sería firmado entre la Federación y cada una de las entidades federativas. En este convenio se establecería que las aportaciones federales al fondo tendrían un carácter complementario; que el presupuesto asignado por el Congreso local al órgano autónomo, no podría ser menor a los recursos aportados por el fondo federal, ni menor al presupuesto del año inmediato anterior aprobado; y que las autoridades hacendarias locales estarían obligadas a transferir íntegramente los recursos a los órganos autónomos locales.

Me inclino a considerar que la determinación de un porcentaje del monto total de las erogaciones del presupuesto de egresos para cada ejercicio fiscal, en los ámbitos nacional y local, es la alternativa que garantizaría la tan necesaria autonomía financiera-presupuestal de los órganos constitucionales.

He de precisar que esta autonomía presupuestaria, indispensable para mantener una posición de total independencia de los intereses políticos circunstanciales, de ningún modo supone la licencia para un ejercicio irresponsable del gasto. Comparto la perspectiva de que la austeridad impregne la vida pública, y de que ésta se haga a partir de una revisión con enfoque integral, informado y coherente, que atienda las causas de las ineficiencias y problemas que han impedido que

México cuente con instituciones fuertes a partir de una evaluación de su desempeño para fortalecerlas o rediseñarlas. Sin duda, la austeridad y la disciplina financiera son y deben seguir siendo los criterios permanentes de los OPDH. La alta responsabilidad conferida por la Constitución en relación con los derechos humanos, obliga moralmente a la racionalidad, eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos, apegándose a los principios de transparencia y rendición de cuentas.

En una reflexión final, quiero resaltar que la autonomía sustantiva de los OPDH, no debe representar una amenaza para los poderes constituidos de orden democrático. La fortaleza institucional de los organismos públicos de derechos humanos significa que las funciones que les fueron conferidas por el Estado, serán realizadas con mayor especialización. Sin embargo, esta sana independencia de los OPDH de los poderes del Estado relacionada con su plena autonomía, no significa por sí sola, que el camino está libre de obstáculos.

En un país democrático como el nuestro, es indispensable la profesionalización del servicio público. Ello abona a evitar que los fines de las instituciones estén sometidos a intereses políticos o que se trasladen hacia los beneficios de las personas que ocupan los cargos. Por lo tanto, es impostergable transitar hacia el establecimiento y consolidación de un Servicio Profesional Nacional de Derechos Humanos, atendiendo en lo local las particularidades de cada órgano de derechos humanos.

Fuentes de consulta

Cárdenas, J. (2000). *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Fuentes, B. (2011). Autonomía constitucional de los organismos públicos. 10 de julio de 2019, de *Red por la Rendición de Cuentas.* Disponible

en http://rendiciondecuentas.org.mx/autonomia-constitucional-de-los-organismos-publicos/

García Máynez, E. (1993). *Introducción al estudio del Derecho*. México, Porrúa.

Guerra, O. (2008). Autonomía Presupuestaria de los Órganos Autónomos Locales. En: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.* México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Guerra, O. y Millán, A. (2009). Alcances y límites de la autonomía presupuestaria de los organismos públicos autónomos. En: El papel de los Organismos Públicos Autónomos en la consolidación de la democracia. *Cuarto Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.* México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lachenal, C. (2008). Autonomía de las comisiones de derechos humanos. Avances y retos. En: Autonomía, Reforma Legislativa y Gasto Público. *Tercer Congreso Nacional de Organismos Públicos Autónomos.* México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Lachenal, C., Martínez, J. & Moguel, M. (2009). *Los organismos públicos de derechos humanos. Nuevas instituciones, viejas prácticas.* México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 24 de junio de 1992. México. Disponible en internet: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/47_250618.pdf

Martínez, M. (2015). Órganos y organismos constitucionales autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado? *Revista El Cotidiano*, núm. 190, marzo-abril. México, Universidad Au-

tónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Disponible en internet: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=3253684501

ONU. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos,* aprobados por la Asamblea General en su Resolución A/RES/48/134, del 20 de diciembre de 1993.

Pedroza de la Llave, S. (2002). Los órganos constitucionales autónomos en México, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (coords.), *Estado de Derecho y transición jurídica.* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Salazar, P. (2014). Las demasiadas autonomías. *Revista Nexos.* México. Disponible en internet: https://www.nexos.com.mx/?p=18380

SCJN. *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas distintivas y características.* Época: Novena Época. Registro: 172456. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Mayo de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 20/2007, página: 1647.

Ugalde Calderón, F. (2010). Órganos constitucionales autónomos. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal,* núm. 29. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Valls, S. y Matute, C. (2014). *Nuevo derecho administrativo.* México, Porrúa.

Importancia del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos

El fortalecimiento de su autonomía y su visión del futuro

Néstor Manuel Armendáriz Loya
Presidente de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Chihuahua

La reforma constitucional de 2011, representó un cambio sustancial en la manera de entender los derechos humanos en México. A partir de esa modificación, existe una nueva concepción de la relación entre las autoridades y la sociedad, pues se inserta la obligación de guiarse por el principio *pro persona,* además de incorporar al orden jurídico mexicano, todos los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales.

Sin embargo, la evolución de los derechos humanos y su protección a través de instituciones garantes, no es meramente producto de ejercicios legislativos domésticos o transiciones democráticas que ha tenido nuestro país. A nivel internacional, desde 1991, con la adopción de los denominados *"Principios de París,"*[1] ya se esbozaban las primeras normas que establecían la naturaleza, alcances y líneas

[1] Los Principios de París: 20 años guiando el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (2013, 30 de mayo). Disponible en https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=84:los-principios-de-paris-20-anos-guiando-el-trabajo-de-las-instituciones-nacionales-de-derechos-humanos&Itemid=265

de acción de las instituciones nacionales de derechos humanos, dentro del *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*, cuyo objetivo primordial fue la promoción y protección de los derechos de las personas.

En el caso de México, si bien es cierto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la figura del *Ombudsperson* aun pudieran considerarse de relativa y reciente introducción al sistema jurídico, también lo es que su presencia y la contundencia de sus pronunciamientos, hoy en día representan un contrapeso importante dentro de nuestra vida democrática.

La autonomía de los organismos públicos de derechos humanos, es justamente lo que ha permitido darles credibilidad a dichas instituciones, pues ello se ha podido evidenciar con el incremento de las personas que año con año acuden a estas instancias con el propósito de ser escuchadas y atendidas, esto sin pasar por alto las recomendaciones que mediáticamente generan un alto impacto.

Las democracias modernas tienen de manera natural contrapesos que le permiten al Estado avanzar sólidamente en su desarrollo; de ahí surge la necesidad de contar con vías de contención en el poder, para evitar que la concentración del mismo se deposite una sola persona o grupos de personas, generando así mayor confianza y credibilidad en las instituciones.

Empero, el gran reto es que los organismos públicos autónomos se erijan como contrapesos reales, ajenos a intereses políticos o partidistas. En el caso de las instituciones derecho humanistas, la independencia y sana distancia que han logrado tener con los demás poderes, es lo que los ha convertido en un referente a nivel nacional e internacional, al grado de que la presencia del *Ombudsperson* y el crecimiento de los organismos autónomos de derechos humanos en nuestro país, ha llegado a incomodar a quienes conciben el ejercicio del poder público desde una visión absolutista.

Gracias al auge que ha tenido el *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*, podemos afirmar que la cultura y el conocimiento de los derechos fundamentales ha llegado a la mayoría de las personas, dado que hoy en día se ha generalizado la identificación de los organismos públicos autónomos, como las instancias a las que cualquier persona puede acudir a solicitar ayuda o plantear alguna situación que consideren injusta, sin necesidad de tener conocimientos jurídicos o contar con un representante legal.

Aun cuando en el *Sistema Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos* ya existía el juicio de amparo para frenar los actos arbitrarios o ilegales de las autoridades, dicho recurso siempre se ha visto como formalista e inaccesible para quienes se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. Ante ello, la flexibilidad del *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos,* por conducto de los organismos públicos de derechos humanos, vino a darle vigencia a una nueva forma de proteger los derechos de las personas a través de la gestión, la mediación, la conciliación y la pronta restitución de los derechos violentados, al adoptar los principios de inmediatez, concentración y rapidez para la tramitación de sus expedientes.

Ciertamente, es de reconocerse que aún existe desconocimiento en cuanto a los alcances de las recomendaciones que emiten los organismos garantes de los derechos humanos, pero con independencia de que estos dictámenes no tengan el carácter de vinculatorios para las autoridades o servidores públicos a los que son dirigidos, los pronunciamientos expedidos a manera de recomendación por parte de las comisiones, procuradurías o defensorías de derechos humanos, tienen una fuerza moral indubitable al evidenciar que existe un lesión jurídica susceptible de ser reparada con oportunidad, justicia y suficiencia.

Las recomendaciones que formulan las instituciones protectoras de los derechos humanos, tienen como objetivo enmendar las fallas de las autoridades y reestablecer el Estado de Derecho, y si bien estos dictámenes no son jurisdiccionales, es innegable que crean una obli-

gación moral para los servidores públicos, además de contribuir a contrarrestar el clima de impunidad que impera en las autoridades cuando incurren en alguna conducta fuera de las atribuciones que les confiere la ley.

Referirnos a violaciones a derechos humanos evidenciadas en una recomendación, significa identificar casos concretos en los que el comportamiento de una autoridad victimizó a una o varias personas, dañando a su vez la imagen de esa institución al no cumplir con los fines para los cuales fue creada. Una autoridad frecuentemente recomendada por un organismo de derechos humanos, a la postre puede convertirse en un ente identificado por la opinión pública como potencial infractor de los derechos de las personas, por lo que más allá del carácter no vinculatorio de las recomendaciones, es indiscutible que este tipo de resoluciones tienen un peso moral del que los miembros de una comunidad pueden llegar a valerse para expresar su descontento o desconfianza en alguna autoridad, al momento de requerir un servicio.

Por otro lado, una de las ventajas de la naturaleza no vinculante de las recomendaciones, es que los funcionarios públicos tienen la posibilidad de cumplir con sus obligaciones con mayor libertad, en aras de restituir los derechos de las víctimas. Como ya se apuntó, otra de las bondades que ofrece el sistema no jurisdiccional, es que permite la conciliación entre las partes propiciado por el acercamiento que existe con las víctimas; de esta manera, es factible agotar el diálogo para poder identificar las vías más idóneas no solo para restituir los derechos vulnerados, sino también para fortalecer a la institución recomendada.

La evolución de los organismos protectores de los derechos humanos es inevitable; sin embargo, la transformación institucional debe ser en sintonía con el principio de progresividad que impera en la materia de los derechos humanos. En un sentido lógico, si la tendencia a nivel internacional es fortalecer las garantías de protección de los derechos

humanos frente a los poderes del Estado, entonces también resulta factible blindar institucionalmente la autonomía de los organismos protectores de estos derechos y dotarlos de atribuciones que permitan eficientar su labor.

Independientemente de la denominación que puedan adquirir en un futuro —*Comisiones, Procuradurías, Defensorías, Instituciones*— los organismos públicos de derechos humanos, deben conservar su autonomía y buscar mecanismos que permitan robustecerlos funcionalmente para tener una adecuada articulación a nivel internacional, dentro del *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos.*

El equilibrio del poder público propicia un efecto social que se genera con la presencia asertiva de distintos actores como las organizaciones de la sociedad civil, los sindicatos, el sector empresarial, los medios de comunicación, los defensores de derechos humanos y desde luego los organismos públicos autónomos protectores de los mismos.

Nuestro país y sus entidades federativas, requieren de instituciones autónomas sólidas con mecanismos claros que permitan contrarrestar la decepción y desanimo que permea en la sociedad, producto de la arbitrariedad y autoritarismo que caracterizan a las autocracias. El tema de la protección de los derechos humanos no debe estar sujeto a una agenda política, sino apegado a una realidad que surge del derecho internacional, cuyo fin sea el hacer frente a las injusticias en que incurren los poderes formalmente establecidos.

Las instituciones nacionales protectoras de los derechos humanos, fueron creadas para contribuir en la incorporación de las normas internacionales en el derecho interno, presionar a los gobiernos a cumplir con los tratados internacionales, incrementar la noción de los derechos humanos, cooperar con organizaciones internacionales, investigar y resolver las quejas que se presentan y atender a su vez, las recomendaciones que ellas mismas reciban por parte de otros orga-

nismos; mientras que las recomendaciones que se emiten, están orientadas a propiciar cambios estructurales que se traduzcan en política pública.

En síntesis, la naturaleza jurídica y denominación de los organismos públicos autónomos de derechos humanos, así como las resoluciones que emiten dentro del *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos*, no representan en sí mismos un obstáculo para seguir avanzando en la tutela de los derechos fundamentales. Los riesgos que se visualizan para estos organismos son su desintegración por medio de la politización, la centralización, la simulación o el sometimiento a intereses partidistas, ello ante la incapacidad de los gobernantes para operar dentro de las reglas que impone la propia democracia, en un país que se precie de vivir en un auténtico Estado de Derecho.

Sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, importancia del fortalecimiento de su autonomía

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos
de la Ciudad de México

Desde 1992 están sentadas las bases constitucionales para el sistema no jurisdiccional de derechos humanos en México. A casi 30 años de su creación a partir de la inclusión del apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se cuenta con un robusto sistema de protección de derechos humanos conformado por una comisión nacional y 32 comisiones locales de derechos humanos.

Posterior a su creación, en 1999 fue incluido en la Carta Magna el proceso legislativo para la elección de la persona titular de los organismos de protección a derechos humanos. Lo anterior fortaleció institucionalmente a las comisiones y las consolidó en el esquema democrático en el sistema de pesos y contrapesos previsto para los organismos constitucionales autónomos más allá de la teoría clásica de división de poderes.

El hecho que marcó un antes y un después en materia de derechos humanos y, con ello, un impulso al trabajo que ya hacían los organismos de protección de derechos humanos en el país fue la Reforma

Constitucional en Materia de Derechos Humanos de junio de 2011. Ésta representó su inclusión en toda una lógica constitucional de nuevo paradigma.

La Reforma derivó en la especialización de las visitadurías y programas especiales en las comisiones para dar una mejor atención a las quejas desde las perspectivas adecuadas. Ejemplo de ello es la existencia de visitadurías sobre derechos humanos laborales o el abordaje de los temas de afro descendencia, la perspectiva de derechos humanos y empresas, el desarrollo metodológico interseccional, entre otros enfoques que se fortalecieron como los derechos de personas con discapacidad y el de género.

La modificación más reciente al apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal, en 2016, implicó la homogeneización de la naturaleza jurídica de los organismos de protección de derechos humanos como órganos autónomos constitucionales. Lo anterior dio por terminada la heterogeneidad en la conformación y facultades de las comisiones locales de derechos humanos, lo que —a su vez— fortaleció al sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos.

En el plano local, el 5 de febrero de 2017, la primera Constitución Política de la Ciudad de México se unió a las disposiciones constitucionales que reconocieron tal autonomía de las comisiones.

Si bien el texto constitucional local estableció mayores incentivos para la aceptación de las recomendaciones que emita la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal,[1] y ofreció más recursos de acompañamiento institucional para las víctimas a partir de la articulación con el Instituto de la Defensoría Pública y la Comisión de Víc-

[1] Una vez publicada la Ley de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, cambiará la nomenclatura institucional.

timas ambas instituciones locales, sus principales aciertos radican en tres aspectos fundamentales.

El primero, trascender la hiper concentración del mecanismo no jurisdiccional de protección y garantía de derechos humanos en los instrumentos recomendatorios para fortalecer el enfoque de atención general a partir de la conciliación, mediación y la orientación.

En segundo lugar, "propiciar procesos de mediación y de justicia restaurativa en las comunidades para prevenir violaciones a derechos humanos".[2] Lo anterior está íntimamente relacionado con el aspecto antes descrito pues el modelo de justicia restaurativa está más centrado en las necesidades de las víctimas y en las posibilidades de reparación del daño inmediatas y a futuro como una forma de sanar las lesiones provocadas por los eventos violatorios de derechos humanos.

La justicia restaurativa trae consigo la mediación del conflicto e involucra —en la medida de lo posible— a las partes involucradas acompañadas de otros actores sociales. El diálogo es la base del proceso y representa la oportunidad para disminuir las respuestas represivas del estado y orientarse hacia la trasformación social. Implica la atención caso por caso con medidas *ad hoc* a partir de guías básicas o estándares mínimos.

En tercer aspecto fundamental del modelo planteado en la Constitución Política de la Ciudad de México para el sistema no jurisdiccional de protección y garantía de derechos humanos, es el despliegue territorial que garantice la proximidad y —por lo tanto— la accesibilidad de ese mecanismo no jurisdiccional de derechos humanos para su garantía y protección a través del establecimiento de delegaciones institucionales en cada alcaldía.

---

2 Art. 48, 4, g) de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Tanto el andamiaje normativo constitucional —federal y local— que se tiene actualmente como la razón de ser de su evolución, dan cuenta de la tendencia al fortalecimiento de la autonomía fáctica y jurídica de las comisiones de derechos humanos y de su papel en el sistema de pesos y contrapesos resultado del desarrollo democrático en el país.

Sumado a ello, la vinculación institucional de los organismos de protección de derechos humanos tanto con el Sistema Interamericano como con el Sistema Universal de Derechos Humanos favorece las estrategias locales de protección en doble vía. Por un lado, permite el intercambio de información sobre la situación local en la materia, la retroalimentación sobre ella y el consecuente diseño de estrategias de defensa y garantía de derechos con más aliados. Como segundo aspecto, la apertura de información es un incentivo en sí mismo para la protección de derechos humanos y el equilibrio de poderes.[3]

Ejemplo de tal vinculación es la participación de nuestro país de los Principios de París, una serie de estándares internacionales que enmarcan y guían el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) que fueron adoptados en el seno de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas en 1993.

A los Principios, le acompañó la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993 y le han seguido varias resoluciones de la Asamblea General relativas a las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos que reafirman el importante papel que desempeñan en la promoción y protección de los

---

[3] Jorge Ernesto Roa, *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y el círculo virtuoso de ampliación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, mayo 2019. Disponible en http://www.conocimientojuridico.gov.co/10430-2/

derechos humanos en la participación y el estado de derecho, así como el importante papel de mediación de las *Ombudsperson*.[4]

También es ejemplo de ello el apoyo que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha prestado para acompañar los esfuerzos de independencia y eficacia de los organismos públicos de protección a derechos humanos.

En ese sentido, un papel importante de los organismos de protección de derechos humanos ha sido no sólo en la defensa de los casos, sino la orientación jurídica con perspectiva de derechos humanos, género e interseccional, así como en las estrategias de promoción y difusión que han incidido en la transformación de la cultura social, política y jurídica en el país.

La existencia de las comisiones de derechos humanos en condiciones autónomas reales es un indicador de una democracia sana, que legitima a las instituciones del Poder Ejecutivo, así como lo son las sanas y constructivas relaciones con el Poder Legislativo y el Judicial.

Cada vez existe más especialización, diversificación y articulación de los organismos con otros sistemas de garantía de derechos, como lo son las comisiones de víctimas, los sistemas para la protección de los derechos de mujeres, de niñas, niños y adolescentes, entre otros.

El futuro de los organismos de protección de los derechos humanos es claro. Gozan de legitimidad entre la población, son un contrapeso democrático y atienden agendas que surgen de los propios casos presentados por las personas que recurren a ellos. Además, son los principales responsables de la reparación integral del daño, elemento fundamental para la transformación estructural.

4 Resoluciones 67/163 del 20 de diciembre de 2012, 68/171 del 18 de diciembre de 2013.

El sistema no jurisdiccional como una vía para la resignificación y socialización de los derechos humanos: permanencia y desafíos

Jorge Olvera García
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de México

"Defiende hoy los derechos de los demás" fue el lema que enmarcó en 2016 la celebración del día de los derechos humanos. Esta afirmación retrata y abandera el trabajo que los organismos públicos protectores de derechos humanos realizan para lograr la promoción, el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales; pues como afirmara el ex secretario de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon "En un momento en que se multiplican los conflictos, aumentan las necesidades humanitarias y se intensifica el discurso de odio […] la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento […] de los derechos iguales de todos los miembros de la familia humana" (ONU, 2016: s/p).

Reconocimiento de los derechos consustanciales a la existencia humana que implica, por un lado, conservar un amplio margen de acción alejado de formalidades y distante de la subordinación de otros poderes, y por otro, la implementación de estrategias institucionales tendentes a la profesionalización y sensibilización de servidoras y servidores públicos en la materia; la promoción y difusión —socialización— de estos derechos y, finalmente, la construcción y el fortalecimiento de una

cultura transformativa, cuyo fin sea ampliar el conocimiento estatal y social sobre la materia, es decir, consolidar una educación en la esfera de los derechos humanos, pues en estas acciones se encuentra la pervivencia de los organismos constitucionales públicos establecidos para ello.

Estamos en la era de los derechos humanos; proteger a mujeres y niñas, niños, adolescentes, periodistas y defensores, personas privadas de libertad, adultos mayores, personas con preferencias sexuales distintas a la heterosexual, y en general, a todas las personas, es y será una labor impostergable que ya no admite retrasos, pues como sostuviera el activista sudafricano Desmond Tutu "Para las personas oprimidas es importantísimo saber que no están solas".

Bajo ese panóptico, la labor de los organismos protectores de derechos humanos, en la actualidad, no se agota con la protección y defensa de los derechos reconocidos a nivel constitucional e internacional, ni tampoco en erigirse en un juzgador o un dedo que señala los desatinos del poder público mediante recomendaciones, sino que exige trabajar en la implementación de medidas educativas y culturales que se gesten desde el ambiente familiar.

Dichas medidas implican nuevas hojas de ruta que conduzcan a deconstruir roles, estereotipos, constructos sociales, estigmas; visibilizar la discriminación y exclusión que sufren diversos grupos en situación de vulnerabilidad; resignificar la igualdad, la libertad, la solidaridad, el respeto y otros valores, así como consolidar la cohesión y la resiliencia social; pues los derechos humanos y las libertades fundamentales "solo pueden hacerse realidad a través del reclamo continuo de su protección por parte de una población informada" (ONU, s/f: s/p), y, agregaría, de aquellas instituciones que se erigen como aliados y partícipes en esta lucha, como son los organismos protectores de derechos humanos.

En ese tenor, estos organismos trabajan en el fortalecimiento de su alcance y dimensión, es decir, en el cumplimiento de aquellas obliga-

ciones que trascienden la aplicación de la ley y que se diferencian de otras instituciones que accionan su labor mediante la implementación de medidas políticas, económicas, legislativas y, en algunos casos, sociales; pues estos defensores de derechos humanos aspiran a lograr una conciencia generalizada en materia de derechos humanos, a fin de evitar la repetición de actos u omisiones que laceran la dignidad y afectan el desarrollo integral de las personas, centrando su actividad en una gran apuesta: *la anticipación y prevención* de las violaciones a derechos humanos.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (Codhem) es un organismo público no ajeno a la importancia de anticipar y prevenir, ya que apuesta por el fortalecimiento de acciones que frenen la *permisividad social*; espectro dentro del cual se llega a considerar que la violencia, la discriminación, la desigualdad, la estigmatización y la exclusión son prácticas normales, y en lugar de ello, generar un llamado, por un lado, a todas las instituciones públicas y, por otro, al tejido social, para cambiar la forma de percibir estas conductas, ya que de ninguna manera son normales.

Por ello, la Codhem apuesta por la socialización de los derechos y prerrogativas esenciales al hombre, se busca *resignificar* su contenido. Resignificar en el sentido de dar una nueva connotación, un nuevo significado, no solo a los derechos, sino también a los deberes humanos, en otras palabras, crear una sinergia entre derecho y deber humano que impacte en la generación de una conciencia social de respeto mutuo y sororidad, pues en palabras de Cynthia Mckinney, "Somos mucho más fuertes cuando nos tendemos la mano [...] cuando celebramos nuestra diversidad [...] y juntos derribamos los poderosos muros de la injusticia".

El planteamiento de este ensayo entonces, no es cuestionar la importancia del establecimiento de los organismos protectores de derechos humanos y, por ende, de la existencia del sistema no jurisdiccional, al ser claro que la existencia de ambos sistemas (jurisdiccional y no ju-

risdiccional), complementarios e interrelacionados, buscan la protección más amplia de la persona, así como ofrecer una gama de mecanismos, como son los jurisdiccionales previstos esencialmente en los ordinales 103, 105 y 107 —juicio de amparo, acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales—, y los no jurisdiccionales establecidos en el artículo 102, apartado B) que en este texto se analiza, por el contrario resaltar el valor que tiene la implementación y aplicación de prácticas institucionales que coadyuvan en el proceso de culturalización social.

En este sentido, discurrir sobre la importancia de ambos sistemas y sus distinciones, como son la obligatoriedad de sus resoluciones (jurisdiccional) y el criterio orientador de sus recomendaciones (no jurisdiccional), ha dejado de ser un tema toral. Esto es así, pues la fuerza de las recomendaciones debe buscarse en factores diversos a una coercitividad, lo que en absoluto le resta importancia, como son la autoridad moral de los organismos que las emiten, su eficacia y alcance, la reparación integral del daño de las víctimas de violaciones a derechos humanos, pero sobre todo, como ya se precisó, impactar en la vida cotidiana de las servidoras y los servidores públicos y en el desarrollo integral de las personas, mediante puntos recomendatorios que se centren en la no repetición y en la prevención.

Y cito aquí al ex presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Jorge Madrazo Cuéllar:

> Lo primero en lo que se debe insistir […] es que las autoridades destinatarias de las Recomendaciones no vean a estás como actos públicos de censura, *sino como ejercicios cívicos de colaboración que ayudan a corregir errores, a perfeccionar normas, conductas y actitudes*; que buscan impedir la impunidad y fortalecer así el Estado de Derecho […] Las Comisiones de Derechos Humanos no buscamos herir a las instituciones; por el contrario, buscamos que se fortalezcan para que puedan cumplir eficientemente las funciones que las leyes les asigna (Madrazo, 1995: 241)

Atenta a ello, esta casa de la dignidad replantea sus formas de trabajar, pues busca no solo atender un caso concreto, sino abatir fenómenos lacerantes del tejido social y de grupos en situación de vulnerabilidad con acciones anticipadas que se reproduzcan y extiendan sus alcances a la mayor parte de la población, coincidiendo con Héctor Fix Zamudio quien sostiene que la eficacia de los organismos públicos protectores de derechos humanos ya no se constriñe en el número de recomendaciones que emitan, sino en el "éxito" de lograr la solución de las quejas, inclusive por medios preventivos.

Por mencionar algunos ejemplos, en materia de medio ambiente, destacó la recomendación 31/2017, en la cual se precisó la importancia de anticiparse a problemas de salud pública, mediante la elaboración de un plan tendente a *educar y aprovechar* nuevas estrategias destinadas a fomentar y lograr una actitud responsable respecto a la protección y bienestar animal; en materia de movilidad, buenas prácticas de la administración pública y la obtención de servicios públicos de calidad, este organismo emitió la pública 8/2018, en la cual se recomendó un diagnóstico, una planeación, así como un programa integral para la conservación y bacheo en la capital mexiquense y, finalmente, la emisión de la recomendación general 1/2018, sobre la situación de la violencia de género en el Estado de México, y en particular de la violencia feminicida y el feminicidio.

Cabe agregar, la creación de ocho visitadurías especializadas en discriminación, igualdad de género, migración, atención empresarial, violencia escolar, trata y desaparición forzada de personas, atención a periodistas y comunicadores y la relacionada con la promoción, divulgación y protección de los derechos laborales de las personas trabajadoras mexiquenses, las cuales son muestra de que los organismos protectores pueden ampliar sus horizontes y buscar la implementación de estrategias institucionales que rompan paradigmas y abonen a la cultura del respeto y protección de los derechos humanos, por ello, el quehacer de esta comisión se guía y racionaliza con un enfoque

preventivo y humanista con tres tipos de intervención: preventiva, correctiva y desarrollo institucional para los derechos humanos.

Dichos ejercicios institucionales se llevaron a cabo por primera vez en la defensoría mexiquense con un propósito vertebral: propiciar el desarrollo integral de las y los mexiquenses, mejorar su calidad de vida y garantizar su dignidad, pero sobre todo, cambiar la percepción de la ciudadanía. A ello se suman otras acciones previstas en el Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021, que este organismo realiza como facilitador y cultivador de una cultura en la materia, como son los círculos promotores de derechos humanos, valores y deberes, programas culturales (*Humaniza-arte*), foros, coloquios, la publicación de la revista *Humaniza*, y todas aquellas que insten a los actores sociales a reproducir valores, actitudes y comportamientos que rechacen la violencia y prevengan conflictos mediante el diálogo y la solución pacífica, es decir, la consolidación de una cultura de paz.

Cohesión que esta defensoría de habitantes hace extensiva a sus servidoras y servidores públicos, al reproducir acciones que fomenten la práctica del deporte y actividades recreativas, la convivencia y el sano esparcimiento, pues la sensibilización y la interiorización de valores es algo que se fomenta en casa, y la Codhem es la casa de todos aquellos que laboran en ella. En ese sentido, lograr la consolidación de cauces e instituciones eficaces para recuperar la confianza y credibilidad en ellas, si bien implica contar con personal especializado en la materia, a fin de que el desempeño de las funciones y atribuciones encomendadas sea el esperado por la sociedad, también requiere el fortalecimiento de acciones que fomenten una cultura del servicio mediante la interiorización del interés social.

A ello, se suma el afianzamiento del servicio profesional de carrera para asegurar que el ingreso, el desarrollo y la permanencia en los organismos públicos de derechos humanos sean en igualdad de oportunidades y con base en el mérito, así como para impulsar una investigación de violaciones a derechos humanos exhaustiva y diligente,

que refrende el compromiso de las servidoras y los servidores públicos en la promoción, respeto y garantía de los derechos fundamentales, por ello, la Codhem contempla en su legislación aplicable el establecimiento de este sistema.

Como puede vislumbrarse, el recorrido de los organismos de protección de los derechos humanos, a poco más de un cuarto de siglo de su existencia, no ha sido fácil, la autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios ha sido un reconocimiento progresivo que muestra la importancia de sus objetivos y atribuciones, esencialmente, su contribución en la socialización de las prerrogativas humanas al interior del tejido social y la resignificación de las mismas. Desvincular sus decisiones y recomendaciones de cualquier otro poder, no estar sujeto a subordinación en sus decisiones y ser un contrapeso de otros poderes, son requisitos esenciales para resignificar y socializar los derechos humanos, de lo contrario no sería posible lograr una proyección hacia la sociedad sobre la importancia *de humanizar al humano.*

No deben desalentarnos las voces que critican la función de los organismos protectores de derechos humanos, la visión futura, sin lugar a duda, tiene grandes desafíos; no obstante, se coincide con la visión de Jorge Carpizo, expresidente de la CNDH, quien afirma que "los derechos humanos jamás se extinguirán, por ser consustanciales con la idea del hombre" (Carpizo, 2009: 86), y en esa medida, se debe constituir una amalgama tripartita, entre el Estado, los organismos públicos de protección de las 32 entidades federativas, y, por supuesto, con el depositario primordial: la sociedad civil, con un fin común: garantizar la dignidad humana.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid, Ra´ad Al Hussein:

> La tarea de aprender a convivir, en igualdad y justicia, es el desafío más antiguo y fundamental de la humanidad. Es, literalmente, la diferencia

> entre la vida y la muerte, entre el conflicto y la paz, entre la destrucción y la prosperidad, entre el sufrimiento y la seguridad, entre el dolor y la dicha. Y a medida que el mundo avanza a trompicones de una crisis a la siguiente, sugiero que echemos una mirada más atenta a este proceso, porque cuando lo logramos —y ésta es una tarea que puede lograrse, y a menudo se logra—, se hace mediante la aplicación de simples medidas prácticas.

A la luz de las reflexiones anteriores, se puede vislumbrar la complejidad que rodea la promoción, el respeto y la garantía de los derechos fundamentales de todas las personas, pues los cimientos del cambio han sido colocados. Hacer de los derechos humanos un patrimonio colectivo, no solo requiere la entrega de todo el personal de esta defensoría de habitantes, sino de todo el personal de las instituciones, las organizaciones no gubernamentales, las comisiones locales, los tres órdenes de gobierno y de la misma sociedad, pues, empero, consolidar esta ardua labor, debe ser resultado de un movimiento de resignificación de los derechos humanos, es decir, revolucionar la manera en la que se abordan, para que, en un engranaje perfecto, seamos todos quienes conozcamos, defendamos, promovamos y prevengamos la transgresión a las prerrogativas fundamentales del hombre.

"Dígase hombre y ya se han dicho todos los derechos"

José Martí

Fuentes consultadas

CODHEM (Comisión de Derechos Humanos del Estado de México) (2017), Plan de Desarrollo Institucional 2017-2021.

ONU (Organización de las Naciones Unidas) (s/a), "Educación y Capacitación en la esfera de los Derechos Humanos. Disponible en

https://www.ohchr.org/SP/Issues/Education/Pages/HREducationTrainingIndex.aspx

________ (2016), "Mensaje del Secretario General con ocasión del Día de los Derechos Humanos". Disponible en https://www.un.org/es/sg/messages/2016/humanrightsday2016.shtml

________ (s/a), "Los derechos humanos en un mundo turbulento: Discurso del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein". Disponible en https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=19978&LangID=S

Carpizo, J. (2009), "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", *Anuario de Derechos Humanos. Nueva Época*, vol. 10, Instituto de Derechos Humanos-Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, pp. 83-129.

Corzo Sosa, E.; G. Sandoval Vargas (2006), "Criterios Jurídicos de las Recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1990-2005)". México, Universidad Nacional Autónoma de México .

Legislatura del Estado de México (2008), Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, publicada en la *Gaceta del Gobierno*.

Madrazo Cuéllar, J. (1995), "Retos y perspectivas del sistema nacional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos", ponencia presentada en el Foro de Consulta Popular sobre Derechos Humanos, convocado por la Secretaría de Gobernación, el día 20 de abril de 1995. Disponible en http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/12/pr/pr21.pdf

El sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

Breves antecedentes históricos, naturaleza jurídica y principales retos

José Raúl Montero de Alba[1]
Procurador de los Derechos Humanos
del Estado de Guanajuato

Breves antecedentes históricos

Previo a la adopción en México del sistema de *Ombudsperson* como una figura que busca abonar a la preservación de la paz, el respeto a la ley y la protección a los derechos humanos, existen diversos antecedentes a nivel nacional sobre este organismo, algunos de ellos son los siguientes:

1. La Ley de la Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí en 1847;
2. La creación de la Procuraduría de vecinos de la ciudad de Colima en 1984;
3. La defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM en 1985;
4. La Procuraduría de la Defensa Indígena de Oaxaca de 1986; y
5. La Procuraduría Social de la montaña de Guerrero en 1987.

[1] Es abogado por la Universidad de Guadalajara y Máster en Derechos Humanos, Estado de Derechos y Democracia en Iberoamérica por la Universidad de Alcalá de Henares.

Aunque estos pasos aislados ya daban cuenta de cierta forma del sistema *Ombudsperson* en México, este modelo finalmente se recibe a partir de la expansión del modelo originario de Suecia que tempranamente mostró su eficacia con un enfoque distinto como órgano de control gubernamental, mismo que tuvo expansión primero en la península ibérica y posteriormente en Latinoamérica.[2] De ahí que, considero que el surgimiento de estas instituciones protectoras de derechos humanos se da, no solo en México sino en América Latina, a causa del creciente impulso de los derechos humanos a partir de la segunda guerra mundial, con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

Lo anterior toda vez que los derechos humanos como normas vinculatorias, van ganando mayor fortaleza y vinculatoriedad, volviéndose una herramienta para la reivindicación social de las personas más desvalidas, grupos altamente discriminados y relegados, y en una ideología que sobrevive y se instaura en la globalización.[3]

Una idea que pienso puede resumirse claramente en la siguiente frase:

> *La noción de derechos humanos ocupa el centro de un debate teórico contemporáneo.*[4]

Siendo esta noción tan importante en nuestro contexto contemporáneo, es natural que se comenzaran a instaurar instituciones de públicas que utilizaran los derechos humanos para ejercitar un control sobre la actuación del Estado con base en este nuevo lenguaje.

---

[2] Castañeda, Mireya, *La protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México*, Colección Derechos Humanos. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pp. 15-18.

[3] Jonathan Alejandro Correa Ortiz, "Derechos humanos: entre el utopismo y el pragmatismo", en *Derechos Humanos México*, año 13, núm. 33, mayo-agosto, 2018.

[4] *Idem.*

Cabe destacar que este movimiento de instalación de Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, fue visto con buenos ojos desde el ámbito internacional, derivando de ello los Principios de París en 1991, como una serie de estándares internacionales que enmarcan y guían el trabajo de esta Instituciones.

En efecto, cabe señalar que estos principios, fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en marzo de 1992, y por la Asamblea General en 1993,[5] en los cuales ya se valoraba:

> "[...] el importante papel que esas instituciones pueden desempeñar en el plano nacional en lo que respecta a la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales y a la formación e intensificación de la conciencia pública respecto de esos derechos y libertades".[6]

Por otro lado, en la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, se reafirmó:

> "[...] el importante y constructivo papel que desempeñan las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, en particular en lo que respecta a su capacidad para asesorar a las autoridades competentes y a su papel en la reparación de las violaciones de los derechos humanos, la divulgación de información sobre esos derechos y la educación en materia de derechos humanos.[7]

Ahora bien, a diferencia de América Latina, donde se siguió muy de cerca el modelo español de Defensorías del Pueblo, en México se implementó la oficina del *Ombudsman* bajo la denominación de Co-

---

5 Resolución A/RES/48/134, 20 de diciembre de 1993.

6 Asamblea General de las Naciones Unidas, Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994.

7 Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, Capítulo I, párr. 36.

misión Nacional de Derechos Humanos, misma que en un inicio nace a la vida jurídica nacional como un Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, a través de un decreto presidencial del 6 de junio de 1990.

Dos años después, mediante reforma publicada el 28 de enero de 1992, la CNDH sería elevada a rango constitucional como un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con el cual, considero que podemos comenzar a hablar del "sistema constitucional de protección no jurisdiccional de los derechos humanos".

En esta reforma se adicionó un apartado B al artículo 102 constitucional, donde se obligaba no solo al Congreso de la Unión el establecimiento de un organismo de derechos humanos, sino también a las legislaturas de los Estados.

Aunque previamente a esta reforma existían algunas comisiones locales de derechos humanos, no es sino con esta adición, que se construye en la Constitución un andamiaje jurídico que permite aseverar la existencia de un sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

Posteriormente, con la reforma constitucional de 13 de septiembre de 1999, la Comisión de Derechos Humanos pasó a ser una Institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

En el particular caso del Estado de Guanajuato, encontramos que:

> *"El 16 de octubre de 1992, el H. Congreso del Estado de Guanajuato aprobó la "Ley que crea la Procuraduría de los Derechos Humanos para el Estado de Guanajuato", concibiendo un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, mismo que inició sus labores el 3 de mayo de 1993.*

Actualmente, la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, está dotada de AUTONOMÍA, de conformidad con lo dispuesto por la Ley para la Protección de los Derechos Humanos en el Estado de Guanajuato, emitida por Decreto número 369 publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 26 de septiembre de 2000".[8]

Naturaleza jurídica

En una breve reflexión sobre el sistema de protección constitucional no jurisdiccional de los derechos humanos en México, encontramos que la facultad de emitir recomendaciones públicas no vinculatorias a autoridades, es el instrumento más importante y distintivo que poseen los Organismos constitucionales que lo componen.

Lo anterior es importante porque este rasgo de no vinculatoriedad es el que permite que las recomendaciones no se conviertan en una sentencia de cumplimiento obligatorio, lo que significaría el ejercicio de facultades jurisdiccionales por parte de estos organismos, lo cual nunca ha sido la intención de este modelo, sino que esta característica de las recomendaciones permite que este mecanismo sea más accesible, flexible, con menos formalidades y más expedito que una sentencia, y así complementario al mecanismo de protección jurisdiccional.

Considero que éste rasgo de no vinculatoriedad es el más destacable de los heredados del modelo original sueco de *Ombudsman*, sobre el cual se inspiró la creación de los organismos constitucionales de protección de los derechos humanos en México.

Lo anterior debido a que el *Ombudsman*, surgido en 1713, cuando el Rey Carlos XII emitió un decreto para controlar a los funcionarios del gobierno durante su ausencia, se creó como una figura jurídica

---

8 Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, Quienes somos, portal de la Procuraduría del Estado.

enfocada al control y supervisión sobre la responsabilidad y eficacia del actuar de los mismos.[9]

Esta figura de supervisión sobre el desempeño y eficacia de funcionarios públicos ha evolucionado con el pasar de los años, y se ha centrado en el establecimiento de instituciones encargadas de la vigilancia del actuar de los agentes estatales, pero ya no solo frente a su eficacia o responsabilidad, sino sobre todo bajo el análisis de su actuación a la luz del respeto y garantía de los derechos humanos.

Expuestas estas breves líneas discursivas, podemos decir que en México el modelo de *Ombudsperson* tiene al menos dos características que resaltan por encima del modelo original y que obedecen desde mi perspectiva a la natural adaptación de dicho sistema al contexto nacional.

Estos elementos antes señalados son en primer término su acompañamiento a través de un consejo colegiado, primordialmente de índole consultivo, como es el caso de Guanajuato, que ayuda a orientar el rumbo de los organismos públicos de derechos humanos, además de permitir la participación ciudadana en una Institución de control de actos de naturaleza administrativa.

Una segunda característica diferenciadora de los *Ombudsman* mexicanos es que se les atribuye la función de promover y difundir los derechos humanos, es decir, este organismo cuenta con una visión preventiva sobre las violaciones a estas, adquiriendo una característica que el modelo original no poseía, por estar más avocado en un esquema reactivo frente a infracciones de servidores públicos.

De tal suerte, como hemos visto en este sucinto recuento, los mecanismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, se han consolidado en la vida pública y jurídica de nuestro país.

---

[9] El *Ombudsman*, CNDH, publicación en línea. Disponible en http://stj.col.gob.mx/dh/descargables/pdf_seccion/sistemas_5_3_1.pdf

Prueba de ello es la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de fecha 10 de junio de 2011, mediante la cual se otorgan facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre normas contrarias a derechos humanos de la Federación y/o entidades federativas, así como a los organismos de las Entidades Federativas, sobre sus leyes Locales respectivas.

Con ello, el sistema de protección constitucional no jurisdiccional adquiere la facultad de participar del control de constitucional de normas generales para la protección de los derechos humanos que puedan ser contrariados, anulados o disminuidos por las mismas.

Derivado de la misma reforma constitucional de 2011, la Comisión Nacional recibió la facultad de investigación sobre violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o a petición del Ejecutivo Federal o de las Entidades Federativas, o de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o de las legislaturas locales, facultad que anteriormente recaía en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con lo antes señalado, se advierte la forma en que el Sistema *Ombudsperson* se ha venido fortaleciendo constitucionalmente e, incluso incorporándose a la defensa jurisdiccional de los derechos humanos en México, reflejando con esto el importante papel que ha venido desplegando hasta ahora.

Principales retos y desafíos

Entre los principales retos que enfrentan este sistema se encuentra el de transformar la idea errónea de que estos organismos defienden delincuentes, sin embargo, este reto no es minúsculo, pues como lo señala Rafael Ruiz Harrell, esta noción *constituye todo un conjunto de ideas, prejuicios y convicciones -de hecho todo un paradigma.*[10]

---

[10] Rafael Ruiz Harrell, Derechos Humanos y Criminalidad. Disponible en https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/SeminarioCETis/Documentos/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/1_d_h/3.pdf

Frente a esta idea tan popular, que se plantea como la posibilidad de abatir la criminalidad si se reducen las garantías procesales, se imponen a los detenidos penas más severas y se acepta que los tribunales criminales deben subordinarse a las acciones de las fiscalías, el reto es la adopción de un modelo social que permita clarificar que el combate al delito no puede ser aislado del respeto a los derechos humanos.

Por el contrario, debemos recordar que la función de los organismos de derechos humanos es la de desplegar *funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales,*[11] en este caso centradas en derechos humanos, convirtiéndose en órganos indispensables en la evolución contemporánea del Estado constitucional de Derecho.[12]

En este sentido es importante recordar que los derechos humanos han guiado su desarrollo y aplicación frente a grupos socialmente situados en condiciones de desventaja y marginación como lo son las niñas, niños y adolescentes, las personas adultas mayores, con discapacidad, migrantes, mujeres, la comunidad LGTTTBI, pueblos indígenas, entre otros, es decir, el campo de acción de estos organismos es bien diverso y no se centra únicamente frente a personas privadas de la libertad, buscándose con esto consolidar la protección de las personas frente al abuso de poder y la dignidad de la persona humana desde un enfoque integral.

Otro de los grandes desafíos contemporáneos del sistema constitucional no jurisdiccional de protección de derechos fundamentales es precisamente su fortalecimiento, toda vez que el discurso de los derechos humanos ha permeado ampliamente en la sociedad y en las organizaciones de la sociedad civil, como un discurso legitimador de

---

[11] Filiberto Valentín Ugalde Calderón, *Órganos constitucionales autónomos*, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, núm. 29, p. 253.

[12] *Idem.*

reclamos, volviéndose importante reconocer los avances logrados y reforzar su autonomía y capacidad técnica de este sistema.

De lo anterior, es importante recordar que estos organismos deben mantener su autonomía para frenar, controlar y equilibrar a los otros órganos y poderes públicos, por lo cual son colocados en la Constitución para brindarles una relativa igualdad e independencia frente a aquellos.[13]

En este sentido, la función de control que realizan estos organismos no es solamente sustantiva frente a los derechos de las personas en lo individual, sino que refuerza el Estado de Derecho y la democracia, al respecto encontramos que Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, señaló en el 2002 que entre los elementos esenciales para la democracia se encuentra el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.[14]

En este tenor, cuando hablamos de protección de derechos humanos, no solamente pensamos en eso, sino que en palabras de Norberto Bobbio, recordamos que *el proceso de democratización del sistema internacional, […] no puede avanzar sin una extensión gradual del reconocimiento y protección de los derechos humanos por encima de los Estados.*[15]

Es por lo anterior que, la protección y fortalecimiento de los organismos constitucionales autónomos de los derechos humanos, se vuelve una estrategia no solo en esta materia, sino frente al respeto y robustecimiento de las instituciones y la sociedad democrática mexicana.

---

13 Fabian Ruiz, José, "Los órganos constitucionales autónomos en México: una visión integradora", en *Cuest. Const.*, México, núm. 37, pp. 85-120, diciembre de 2017. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200085&lng=es&nrm=iso>. accedido en 05 jul. 2019. http://dx.doi.org/10.22201/iij.24484881e. 2017.37.11454.

14 Comisión de Derechos Humanos, Resolución 2000/47.

15 Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos*, Editorial Sistema, 1991, p. 14.

En conclusión:

- Cambiar la idea y la falsa percepción en el colectivo social que estos Organismos defienden delincuentes; por el contrario, consolidar la premisa que defendemos víctimas de abuso de poder y la dignidad de la persona humana.

- Consolidarnos como instituciones sencillas y anti burocráticas, cercanas a la población y particularmente con las víctimas.

- Consolidar el protagonismo en la Agenda de Derechos Humanos en el país.

- Apostar sobre la importancia de capacitar en la Cultura de la Legalidad, como herramienta indispensable para combatir cuatros grandes flagelos que lastiman a la sociedad mexicana, a saber:

  - La Corrupción;
  - La Impunidad;
  - La Violencia, y
  - La Inseguridad.

- Combatir a través de la justicia y la razón, los discursos de odio y xenofobia que polarizan a la población y erosionan la democracia y el Estado de Derecho.

Breve análisis del sistema no jurisdiccional

Ramón Navarrete Magdaleno
Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos
del Estado de Guerrero

Las Comisiones de los Derechos Humanos tienen una ardua tarea de persuasión para que las autoridades cumplan con las recomendaciones; ante la negligencia o el silencio impune, se complica la eficacia de estas instituciones para aceptar y cumplir las recomendaciones, en perjuicio de la justicia y de las víctimas, los servidores públicos prefieren contratar despachos jurídicos que los defiendan de los actos contarios a derecho por los que son denunciados, el tema del Sistema no Jurisdiccional cumple con una doble tarea, buscar una sanción legal para quien violenta los derechos humanos, pero también de algo muy importante, educar al servidor público en materia de derechos humanos, qué propicie en ellos el espíritu de cumplir con la Ley y que esto se convierta en un acto cotidiano, un ejercicio democrático; no se puede construir un país en la impunidad, antes de cualquier acción que pretenda democratizar a un pueblo se tienen que sentar las bases de una democracia sin impunidad, debemos atender la moral y el derecho; los valores son el eje de una democracia en la que se deben respetar invariablemente los derechos humanos.

Lo que los Organismos no Jurisdiccionales ofrecen a la sociedad son soluciones invocando a la conciencia de los servidores públicos y en el tema Jurisdiccional, las victimas acuden a los tribunales buscando una sentencia favorable que finalmente queda sujeta a diversos recursos de impugnación por ambas partes que hacen interminables los juicios, en perjuicio generalmente de la víctima; los servidores públicos en estos tribunales gastan más en el pago a los despachos jurídicos, que el pago que corresponde a la reparación del daño en las violaciones a los derechos fundamentales.

Los derechos humanos no deben ser un discurso ni una moda, los servidores públicos deben hablar en sus piezas de oratoria sobre el compromiso que tienen con el respeto a los derechos humanos, asumirlo como su propia responsabilidad que es y su irrestricto respeto, procurando tener congruencia entre el decir y el hacer, pues en los hechos debemos conocer su compromiso, aceptar las recomendaciones producto de hechos violatorios debidamente comprobados en investigaciones meticulosas, acompañadas de un cumulo de pruebas técnicas y hasta científicas; se deben alejar de la simulación de aceptación y cumplimento de estos resolutivos, se debe tener el convencimiento y la certeza de las investigaciones transparentes, fundadas y motivadas en el derecho doméstico y en los instrumentos internacionales; se deben sujetar los servidores públicos al juramento de cumplir y hacer cumplir la ley como un compromiso ético; sin embargo en la actualidad podemos ver que a quienes se han dirigido algunas recomendaciones, no tan solo se siguen desempeñando en el cargo sino que en algunos casos hasta son promovidos a más altas responsabilidades, esto ofende las víctimas y al Estado de Derecho, revictimiza a quienes de suyo ya traen una pesada carga por los hechos denunciados sin dejar de observar que el riesgo de una acción del victimario impacte en su integridad física o hasta en la vida, es importante pues, fortalecer el Sistema no Jurisdiccional lo cual nos involucra a la sociedad, ya que en mucho tuvieron que ver los movimientos sociales y la exigencia de la creación de los Organismos Públicos Defensores de los Derechos Humanos del País, que fueran un control del ejercicio

de la función pública, luego entonces este Sistema no es producto de la voluntad de quienes han ejercido el poder político, lo que nos obliga a replantear que el fortalecimiento de la autonomía de este Sistema descansa en la propia sociedad y de quienes desde los Organismos luchamos por el respeto a la dignidad humana.

Sin embargo en la actualidad los Organismos sujetos al Sistema no Jurisdiccional, enfrentan el desdén del poder público, la simulación, la defensa ultranza de lo indefendible, la actitud oprobiosa de servidores indolentes que han hecho de nuestro país el blanco de Organismos Internacionales, como es el caso de la Organización de las Naciones Unidas quien refiere: "[...] un comité de la ONU ha presentado un informe en el que considera 'muy preocupante' los numerosos casos de tortura que siguen ocurriendo en el país, muchos de ellos cometidos por las fuerzas de seguridad, además señalan las 'graves deficiencias' en las investigaciones y la 'persistencia de altos niveles de impunidad'"; también la Organización de las Naciones Unidas examina a México por casos de tortura y que la FGR tiene más de 12,000 investigaciones, este es el primer exámen importante del nuevo gobierno federal ante la oficina de derechos humanos de la ONU. Todo ello evidencia los niveles de impunidad y el tamaño del reto que tiene el Sistema no Jurisdiccional de los derechos humanos.

Resultan pues incomodos los Organismos Defensores de los Derechos Humanos en el país, porque sin tener las facultades para emitir resoluciones con carácter coercitivo, emiten recomendaciones con un alto contenido jurídico que les da sustento y con una gran carga de reproche social, fortaleza que la sociedad les proporciona a estas instituciones que en muchos de los casos es la última opción que tienen las personas que han sido ignoradas en las oficinas públicas en busca de hacer valer sus derechos, están llamados a mantenerse a la altura de las necesidades de la sociedad, a ser lo suficientemente eficaces en la persecución en las violaciones de los derechos humanos, pero también en esta ardua tarea de educar para la paz, insistir en penetrar a la conciencia de servidores públicos sin vocación que tanto agravio

causan a la sociedad, apartados totalmente del espíritu de la constitución en desconocimiento de su artículo primero que en esencia dice

> "todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos Humanos".

A ocho años de esta reforma constitucional, los resultados son lamentables, si esto fuera atendido por las autoridades, el Sistema no Jurisdiccional estaría en grave riesgo, pero nuestra realidad como país se debate en la impunidad, lo que indica que desde los Organismos Defensores de los Derechos Humanos se debe fortalecer el Sistema No Jurisdiccional ya que por lo expuesto el Sistema No Jurisdiccional seguirá siendo la opción de la sociedad mexicana.

Estado de Derecho y el Sistema No Jurisdiccional

Desafíos y retos

Alejandro Habib Nicolás
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos
del Estado de Hidalgo

El concepto de Estado de Derecho ha sido usado de manera cotidiana, generando con ello no sólo un uso descontextualizado sino una interpretación incorrecta de éste; así, generando un marco referencial citaremos que, al Estado de Derecho, lo debemos de entender como una guía, un marco de valores plasmados en cuerpos normativos que engloban el “deber ser” del actuar social, tanto en lo colectivo como a nivel individual, el cual tiene diversos objetivos (Cossío, p.33); a) distinguir entre diversos componentes sociales; b) asignar a cada uno de ellos sus tareas; c) delimitar sus formas de actuación y las posibles relaciones entre sí; d) atribuirle un valor a cada una de las distinciones anteriores y asignarle un carácter deóntico, es decir, un valor en sí de la norma como reguladora del actuar de cada uno de los elementos que participan en la relación social y la manera de efectivizarla en un sistema integral jurídico. De esta manera, el Estado de Derecho genera los mecanismos de interacción entre los diferentes elementos que integran a la Sociedad o Comunidad, o desde un punto de vista político clásico, al Estado en su totalidad, desarrollando condiciones deseables como resultado del actuar.

Punto sustancial y trascendental en los Estados Constitucionales de Derecho modernos, con formas de gobierno democráticas, es tener certeza, de los principios plasmados en el Estado de Derecho, como modelo axiológico y, de igual manera, la efectivización, a través de los mecanismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales de estos principios, que se traducen en el ejercicio pleno de derechos y libertades, haciéndose exigibles ante un tercero, por ende, el resultado deseable es que se generen condiciones jurídicas, políticas, sociales y económicas que permitan el pleno ejercicio de derechos, desde la máxima "todas las personas, todos los derechos".

Así, este actuar es enmarcado por el "principio de constitucionalidad" o de supremacía constitucional, el cual, consolida a la Constitución Política como el ordenamiento jurídico supremo, siendo fuente y origen de todo el sistema jurídico mexicano.

Por ello, es fundamental la Justicia Constitucional, la cual es definida como una disciplina autónoma de la Ciencia del Derecho, una rama del Derecho Público (Colombo, 2002) que tiene como objeto principal velar por el principio de supremacía constitucional mediante la construcción de elementos orgánicos y funcionales que actuarán mediante procedimientos jurisdiccionales. En este sentido, la Justicia Constitucional o el Derecho Procesal Constitucional tendrá como objetivos: a) mantener el principio de constitucionalidad o de supremacía constitucional; b) ser un factor primordial del equilibrio de poderes, y c) actuar como un mecanismo de control limitando el ejercicio del poder político velando por la persona.

A través de los mecanismos de Control Constitucional, los cuales hacen referencia, de manera clásica, a medidas procedimentales de carácter jurisdiccional, fundamentados en el mismo Estado de Derecho, se establecen las obligaciones de hacer que deberán desplegar los órganos de poder, sin que puedan exceder sus alcances.

En este sentido se consolida el Deber de Cuidado por parte de toda autoridad y servidor público, enmarcando su actuar en dos vías; la primera desde un punto de vista negativo o pasivo como la prohibición explicita en su actuar con la finalidad de no vulnerar derechos y, desde una segunda perspectiva, la obligatoriedad de generar acciones afirmativas con el objetivo de cumplir con las responsabilidades establecidas en los diferentes marcos normativos que le dan competencia a sus acciones y al mismo tiempo la obligatoriedad constitucional de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que repercute de igual forma e intensidad con su omisión de actuar sobre los bienes jurídicos tutelados. El actuar u omisión del servidor público puede tener consecuencias en las vías administrativa, civil y penal.

Por ello, es necesaria la implementación de instrumentos de defensa que garanticen de forma óptima, el cumplimiento de lo dispuesto por el Poder Constituyente a través de la Asamblea Original al momento de haber diseñado el marco constitucional.

En la función jurisdiccional del Estado recae con mayor intensidad la obligación de salvaguardar este principio. El juzgador se erige como un órgano controlador y garante del estado de derecho. El estudio y valoración del juez, dentro de su competencia, conlleva el análisis específico de una norma jerárquicamente secundaria que pudiese resultar contraria a los preceptos constitucionales. El resultado tiene, en principio, dos vertientes; la primera de ellas corresponde a la congruencia de la ley secundaria con la ley fundamental, la segunda es que se desprenda una incongruencia entre la ley secundaria con la ley fundamental, lo que deriva en: 1) la inaplicabilidad de la norma secundaria haciendo valer la ley fundamental, 2) la invalidez de origen del precepto normativo secundario y la aplicación de la ley fundamental. El resultado versará en torno a la misma ingeniería constitucional de origen, diseñando dos mecanismos de control de constitucionalidad, los cuales surgen de diseños completamente diferentes, el mecanismo de control concentrado y el mecanismo de control difuso. De manera

clásica los mecanismos de Control de Constitucionalidad en México son las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad, el juicio de amparo, amparos directos trascendentales, recursos, resoluciones sobre casos de incumplimiento de sentencias o repetición de actos reclamados, casos de violaciones a la suspensión del acto reclamado o de admisión de fianzas ilusorias o insuficientes, determinaciones de constitucionalidad sobre la materia de consultas populares y en la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Juicio de Protección de Derechos Político Electorales del Ciudadano, entre otros.

El Estado mexicano en el mes de junio de 2011, ratificó su obligación y compromiso con la protección y garantía de derechos humanos, generando así una modificación sustancial en su marco normativo fundamental, ampliando su ámbito de protección al bloque de derechos humanos consagrados en diversas cartas e instrumentos internacionales, generando con ello, el compromiso irrenunciable de generar, tanto adecuaciones legislativas así como la creación y fortalecimiento de sus instituciones políticas de generación de acciones gubernamentales. En este sentido, la Constitución Política, como legislación fundamental, consagra una serie de medidas axiológicas y formales que engloban al bloque de derechos humanos, con fundamento en el principio de convencionalidad, generando, en palabras del Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Arturo Zaldívar Lelo de Larreal, "una Constitución convencionalizada".

Así, con base en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el actuar del Estado mexicano es integral, reafirmando su obligación de desarrollar acciones significativas, en todas las funciones del Estado y en todos sus ámbitos de gobierno, con la finalidad de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. La característica sustancial de los derechos humanos es que son inherentes a la persona y, en este sentido, su validez y vigencia, así como su efectividad, no está sujeta al otorga-

miento de éstas ni por parte de la autoridad política ni por ninguna otra circunstancia.

El Estado en su actuar total deberá de procurar garantizar objetiva y progresivamente los derechos humanos, desde la planeación, ejecución y evaluación de políticas públicas hasta adecuaciones legislativas y resoluciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales. Con esta perspectiva todos los derechos sin excepción deberán de ser tutelados y protegidos, buscando siempre el pleno desarrollo de la persona.

Así, desde la protección de derechos humanos, al principio de convencionalidad lo entenderemos como una herramienta jurídica que puede definirse como una actividad judicial operativa, respecto de los hechos y de las leyes, que hace efectivo el carácter normativo y legal de la Convención Americana de Derechos Humanos y de todos aquellos tratados que comprenden el Sistema Interamericano de Defensa de estos derechos.

El concepto de control de convencionalidad se encuentra ligado necesariamente a la forma de interpretación de la Convención; esto de forma similar a como en el derecho interno el control de constitucionalidad es inherente a la interpretación de la carta magna (Rincón Plaza, 2013).

Esta reforma constitucional fortaleció el actuar de los Organismos Públicos Protectores de Derechos Humanos, los cuales tienen su origen en la Iniciativa de decreto que adicionó el artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[1] de fecha 18 de noviembre de 1991. En ella, en su parte toral, argumenta:

> *"Al crear la comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La*

[1] Disponible en http://cronica.diputados.gob.mx/

adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros estados que ha sido altamente positiva.

En efecto, el éxito de esta figura, que actualmente es acogida en más de 40 países de todos los continentes y de las más diversas tradiciones jurídicas y culturales, radica en la protección que brinda a través de un procedimiento flexible y breve, en el que se investigan las quejas presentadas, procurando alcanzar una solución rápida y, de no obtenerse ésta, se emite una recomendación no obligatoria para las autoridades respectivas, pero que al darse a conocer públicamente, lleva consigo el apoyo de la opinión pública"

"El actual artículo 102 contempla la organización y atribuciones del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, en su conjunto, por lo que la adición que proponemos inmediatamente después de aquella institución, para aludir a los organismos protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social de dicho precepto.

El aparato B del artículo 102 establecería la existencia de un organismo de defensa de los derechos humanos estructurado a partir de una ley que expidiera el honorable Congreso de la Unión y facultaría a las legislaturas estatales, para crear organismos equivalentes a nivel local."

Los organismos locales actuarían en su ámbito de competencia territorial; tendrían jurisdicción restringida, pero los quejosos podrían inconformarse ante el organismo que creara la ley del Congreso, respecto de las recomendaciones de los órganos locales. Ello permitiría unidad de criterios en lo que hace a la forma, términos y medios para salvaguardar los derechos humanos bajo los principios de seguridad, objetividad y certeza jurídicas.

La propuesta de la comisión, en consecuencia, está inspirada en las ideas de quienes la integran y recoge la valiosa experiencia adquirida por la propia institución a un año y medio de su creación.

Ningún país es portador exclusivo de la defensa de los derechos humanos; ellos son principios y tarea de todos los países libres en todas las regiones del mundo. Entre todos, al interior de nuestras sociedades y mediante la difusión internacional de este principio, crearemos una era de justicia y de libertad que son el contenido esencial y universal de los derechos humanos." (sic.)

Las dos reformas constitucionales antes citadas, desde una interpretación tanto sistemática, integral y, a su vez, funcional, dan sustento, por un lado, al Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos y, por otro, lo fortalece.

Así, se garantiza el principio de constitucionalidad a través del establecimiento de pesos y contrapesos que mantiene el equilibrio constitucional basado en los controles de poder, evolucionando así, la teoría tradicional de la división de poderes, a organismos de control horizontales. Los órganos constitucionalmente autónomos desarrollan funciones sustantivas del Estado, realizando acciones primordiales, a través de la consolidación de una autonomía técnica, generando un beneficio directo a la sociedad y comunidad. Estas características básicas y sustanciales les permiten mantener relaciones de coordinación y no de subordinación con los poderes tradicionales del Estado. la conveniencia de un órgano específico que ejecute las tareas que no deben ser sujetas a la coyuntura política, pero que son parte de las atribuciones naturales del Estado. Un auténtico órgano autónomo cuenta con especialización en su área y no se guía por intereses partidistas o situaciones coyunturales, sino con estricto apego a la legalidad.

En la medida en que un órgano tenga independencia respecto de los poderes tradicionales y se evite cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, se asegura y garantiza su autonomía, siempre en estricto apego al principio de constitucionalidad, pues la limitante de la autonomía radica precisamente en que sus actos se encuentren apegados a dicho principio. Los órganos constitucionales autónomos y,

en el caso que nos ocupa, los órganos defensores de derechos humanos, justifican su actuar político, jurídico y social porque es necesario encomendarles tareas primordiales del Estado, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, sino todo lo contrario, fortalece al Estado en su integridad al actuar como mecanismos de peso y contrapeso.

El reconocimiento y guarda de derechos humanos, el sometimiento de todos los individuos y del poder público a la Ley, así como el contar con mecanismos operativos de protección y control constitucionales y convencionales, tanto desde el punto de vista jurisdiccional como no jurisdiccional, desarrollan condiciones más favorables para que las personas puedan hacer exigibles sus derechos frente a los diferentes órganos de gobierno y funciones especializadas del Estado, lo que conlleva la consolidación del derecho a la Seguridad Jurídica, como un valor obligatorio, sustancial y general, del cual los ciudadanos debemos de gozar.

En este sentido surge el Garantismo Jurídico, el cual da forma a una nueva manera de dimensionar al Constitucionalismo, formando un elemento sustancial de las democracias modernas, el reconocimiento pleno de derechos humanos, así como su efectividad.

El jurista Luigi Ferrajoli argumenta que las garantías constitucionales de los derechos humanos son también garantía de la democracia, y aún más allá, son la consolidación de Estados Constitucionales de Derecho con formas de gobierno democráticas modernas, asegurando el ámbito de ejercicio de derechos políticos, civiles, derechos de libertad y derechos sociales.

El reto en el actuar de los Órganos Constitucionales Autónomos defensores de Derechos Humanos en la actualidad es precisamente que, los mecanismos no jurisdiccionales con los que cuenta para la pro-

tección de derechos humanos generen una conciencia social sobre la obligación del Estado en su integridad sobre la no vulneración de derechos humanos, enriqueciendo la opinión pública sobre las obligaciones que tiene todo servidor público y, en el mismo sentido, fortalecer la relación constitucional que tienen con respecto a la función legislativa, desde el marco de pesos y contrapesos, ejerciendo su facultad constitucional de, en el sentido de transparencia y rendición de cuentas, solicitar a los órganos de representación popular ejercer su competencia con la finalidad de llamar a rendir cuentas a todo servidor público de cualquier nivel jerárquico y ámbito de gobierno, cuando estos no acepten las Recomendaciones tanto generales como específicas emitidas por los organismos autónomos constitucionales protectores de derechos humanos, sustentados en la investigación previa por posibles violaciones a derechos humanos.

A través de la efectivización de los principios de constitucionalidad y convencionalidad se construye una nueva dimensión del ejercicio del poder político y de la persona, posicionando al individuo como centro y razón del actuar del Estado, enriqueciendo con ello al mecanismo articulador de los elementos que integran a la sociedad, el Estado de Derecho.

Fuentes de consulta

Colombo Campbell, Juan (2002), Funciones del Derecho Procesal Constitucional; Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Cossío D. José Ramón (2003), Estado de Derecho y Constitucionalismo; memorias 2003; IBERGOP. México, Ed. Porrúa.

Rincón Plazas, Elmer Ricardo (2013) ¿Cómo funciona el control de convencionalidad?: Definición, clasificación, perspectiva y alcances, *Revista Iter Ad Veritatem*, núm. 11.

Las defensorías del pueblo en México como límites al poder

Alfonso Hernández Barrón
Presidente de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos Jalisco

José de Jesús Chávez Cervantes
Coordinador de Planeación y Evaluación Estratégica
de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco

Sumario: I. Introducción; II. El derecho y el poder; III. Los derechos humanos como límites al poder; IV. Las defensorías del pueblo en México; V. Reflexiones finales; VI. Bibliografía.

I. Introducción

El presente ensayo tiene como propósito fundamental plantear algunas primeras reflexiones y un acercamiento en torno a la tesis de que el sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México, es un límite al poder y además, un criterio de legitimidad.

Para lograr el cometido, veremos en un primer momento la caótica relación que se da entre el Derecho y el poder. Donde exploraremos distintas alternativas apostando en todo caso en aquella donde los derechos sean los principales protagonistas. En un segundo momento, nos aproximaremos al debate que se propicia al considerar que los derechos humanos son límites al poder. Lo anterior en el marco del

Estado Constitucional de Derecho. Este tema es capital para entender la Constitución de los derechos, incluso en términos de dignidad de la propia Constitución;[1] al respecto se dará cuenta de la importancia que juegan los derechos en el sistema normativo a través del efecto de irradiación, donde el poder se ve seriamente limitado y los derechos además constituyen criterios de legitimidad del Estado.

En otro momento, llevaremos a cabo algunas reflexiones en torno al importante papel que juegan las defensorías de derechos humanos como instrumentos del Derecho que coadyuvan al diseño institucional del Estado Constitucional de Derecho y por consiguiente, a la defensa y promoción de los derechos humanos. Es por ello, que defendemos que las comisiones de derechos son auténticos arietes de batalla para hacer frente al poder ante las constantes violaciones de derechos humanos en México.

Finalmente, daremos pauta a una serie de reflexiones preliminares que nos servirán para fortalecer este primer acercamiento a nuestro objeto de estudio que tiene pretensiones modestas, pero que valdrá de plataforma para ulteriores reflexiones y estudios.

II. El derecho y el poder

La relación entre Derecho y poder o viceversa, alcanza su mayor plenitud con la figura de la Constitución. Sin embargo, el momento crucial se suscita cuando las fuerzas del poder se organizan en un poder constituyente o congreso constituyente para así crear Derecho, confiriendo con ello un Ordenamiento jurídico denominado Constitución.

[1] Al respecto, parafraseamos la obra: Waldron, J., *The Dignity of Legislation,* New York, Cambridge University Press, 1999.

Antes, debemos tener presente que tanto el poder, el Estado y los derechos fundamentales son fruto de un determinado momento histórico que ha sido denominado como "el tránsito a la modernidad".[2] Es precisamente que, a partir de este paradigma, cobra relevancia la relación tan estrecha entre el Derecho y el poder.[3]

Ahora bien, es importante llevar a cabo algunos matices con respecto al tipo de poder que aquí estamos refiriendo. El concepto de poder que estamos pensando, no tiene nada que ver con uno genérico tal como lo ha expresado Max Weber: "el poder es la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad".[4] El tipo de poder que aquí subrayamos es aquel que ha sido denominado como político y es detentado por el Estado. En este sentido, por poder político se puede entender como: "esa posibilidad de imponer la propia voluntad y que reúne una serie de rasgos que lo concretan a la vida del hombre en sociedad, en relación con los temas que afectan directamente al interés individual, con una pretensión de estabilidad y permanencia, sin que exista competencia de ningún otro poder".[5]

---

[2] Peces-Barba, G., *Tránsito a la Modernidad y derechos fundamentales*. Madrid, Mezquita, 1982.

[3] Sobre este punto véase: De Asís Roig, R., *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid, Instituto Bartolomé de las Casas, Dykinson, 2000, p. 24.

[4] Weber, M., *Economía y sociedad*. España, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 67. La complejidad que conlleva la conceptualización del Poder, se traslada a las distintas dimensiones en las que se puede estudiar y por supuesto presentar. Al respecto, consideramos de gran valor la clasificación propuesta por Manuel Atienza, quien divide el estudio del poder en tres grandes ejes: político, económico e ideológico. Véase: Atienza, M., *El sentido del Derecho*. Barcelona, Ariel, 2012, pp. 133 y ss. En el mismo sentido: Kaarlo, T., *Positivismo crítico y derecho moderno*, México, Fontamara, 1999, pp. 36 y ss.

[5] Hay que matizar que Peces-Barba hace referencia que si estuviéramos hablando de otro tipo de poder superior no estaríamos refiriéndonos con respecto a algún presupuesto del mundo moderno, pues en la actualidad la forma más completa es precisamente el poder político. Véase: Peces-Barba, G., *Curso de Derechos Fundamentales.*

Existen posturas que niegan y otras que identifican una estrecha relación entre Derecho y el poder. Al respecto, consideramos por demás clarificadora la propuesta de quien fuera uno de los padres de la Constitución Española de 1978, nos referimos a Peces-Barba. El filósofo español propone que existen al menos cinco modelos derivados de la relación entre Derecho y el poder, a saber: I. supremacía del poder sobre el Derecho; II. Supremacía del Derecho sobre el poder; III. Identificación entre poder y Derecho con negación, a veces, de uno de los dos; IV. Separación entre Derecho y poder; V. Relación de coordinación o integración entre Derecho y poder.

Con respecto al primer modelo, el poder tiene tanto la primera y última palabra. De esta forma nos acerca más a la teoría que en su momento Carl Schmitt ha desarrollado donde no existe una posición intermedia que ayude al poder a fungir como mediador entre una determinada ética y el Derecho.[6] Por consiguiente, es pues el poder autor de todo el Derecho positivo por su decisión y también lo que quiere denominar como derechos fundamentales.[7]

En relación al segundo modelo, es claramente la antítesis del anterior pues aquí es el Derecho el que se impone al poder. La esencia de esta relación lleva consigo postulados y concepciones de tintes iusnaturalistas, ya que es el poder el que se encuentra condicionado por la existencia de un derecho natural que es previamente al poder. De tal forma que los derechos naturales sin necesidad de la intervención del

Teoría General. Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, 1999, p. 334. ID., *Transito a la modernidad y derechos fundamentales,* pp. 42-43. Al respecto véase también: Ansuátegui Roig, F. J., *Poder, ordenamiento jurídico, derechos*. Madrid, Dykinson, 1997, pp. 44 y 45.

[6] Al respecto, véase: Schmitt, C., *La defensa de la Constitución.* Madrid, Tecnos, 1983. Del mismo autor: *El valor del Estado. El significado del individuo*. Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011; *Teoría de la Constitución*. México, Editora Nacional, 1981.

[7] Este modelo también suele ser representado como el gobierno de los hombres sobre el gobierno de las leyes. Sobre este punto, véase: Passerin D´Entrevés, A., *La noción de Estado. Una introducción a la teoría política.* Barcelona, Ariel, 2001, pp. 95-99.

poder, se incorporan a un determinado sistema jurídico eficaz que es el derecho positivo.[8]

El tercer modelo se denomina de identificación entre poder y Derecho. Nos encontramos en la forma más extrema de los dos modelos anteriores. Aquí la supremacía del poder sobre el Derecho, lleva a este último a ser únicamente un simple instrumento del poder. Por otra parte, la supremacía del Derecho sobre el poder nos coloca en las coordenadas de la teoría pura del Derecho kelseniano donde el Estado se identifica con el Derecho positivo,[9] sin dar cabida a cualquier mínima posibilidad de identificarse con algún tipo de poder, más allá de la propia juridificación de las normas mediante un poder creado por el propio Derecho.

Un cuarto modelo que identifica Peces-Barba se da con respecto a la separación entre ambos elementos. Se parte de la hipótesis en el que ambos conceptos se desarrollan de manera individual sin que el desenvolvimiento de alguno de ellos, influya determinantemente para su desaparición. Por tanto, el Derecho se propicia en el ámbito de la vida social y no de la promoción del poder: "El poder es un poder desjuridificado, y el Derecho surge a través de mecanismos ajenos por completo a la intervención del poder".[10]

Finalmente, existe un quinto modelo de relación denominado de coordinación o de integración entre Derecho y poder. Pues bien, aquí ambos elementos se conciernen de tal forma que se convierte en imprescindible su comunicación, en palabras del propio autor: "se puede decir que el Derecho no se puede entender sin el poder, y que el poder

---

[8] Peces-Barba, G., *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General,* cit., p. 325.

[9] En palabras del propio Kelsen: "Esta teoría tiene que precisar el método específico y los conceptos fundamentales con los cuales es posible describir y concebir cualquier tipo de derecho". Kelsen, H., *¿Qué es la teoría pura del derecho?* México, Fontamara, 2009, p. 8. Véase también del mismo autor: *Teoría General del Estado,* México, Coyoacán, 2012.

[10] Ansuátegui Roig, F. J., *Poder, ordenamiento jurídico, derechos,* cit., p. 46.

se configura, cristaliza y se racionaliza o se frena y se limita por medio del Derecho. Esta idea de la relación supone un poder institucionalizado, es decir abierto a valores, que pretende su eficacia a través del Derecho, y que en ese sentido es hecho fundante básico del sistema jurídico, y causa última de su validez[11] y de su eficacia".[12] En este sentido, este modelo se postra como el idóneo para edificar una teoría de los derechos siempre y cuando se puedan distinguir dos tipos de aproximación al modelo esto es, desde el punto de vista interno y externo.

Desde las coordenadas del punto de vista externo, se propicia una aproximación de forma descriptiva la cual es válida para cualquier poder y cualquier Derecho que resulte. De tal forma que toda relación entre el poder institucionalizado y el Derecho lleva aparejada una serie de pretensiones que deben ser analizadas desde la óptica de la moral pública. Además, se da una aproximación prescriptiva, aquí el concepto que se propone tiene que ver con un poder democrático que es la raíz imprescindible del Derecho válido de los derechos fundamentales.[13]

Desde el punto de vista interno, la relación de coordinación o de integración entre el Derecho y el poder, será el primero quien influya sobre el poder a través de la regulación del uso de la fuerza. En este sentido, habrá que recordar que el Derecho es fuerza,[14] sin embargo, ésta última debe ser encuadrada en un marco de derechos. La racionalización de la fuerza se lleva a cabo mediante pautas normativas formales y procedimentales por las cuales el poder desarrolla su actividad conforme a un cauce normativo. Así también, además de los

---

11 Con respecto a los criterios de validez, como un primer acercamiento véase: Nino, C. S., *La validez del derecho.* Buenos Aires, Astrea, 2000. Especialmente los capítulos V y X.

12 Peces-Barba, G., *Curso de derechos fundamentales. Teoría general,* cit., p. 327.

13 Sobre este punto volveremos más adelante.

14 Bobbio, N., "Derecho y fuerza", ID., *Contribución a la teoría del Derecho.* Madrid, Debate, 1990, pp. 325-338.

criterios formales, se encuentra vinculado por criterios materiales o sustantivos que son los derechos fundamentales quienes actúan como guías y límites para la actuación del poder dentro del sistema normativo. Sobre este punto, es importante señalar que el poder que está dispuesto a ceñirse en un marco de derechos será aquel con tintes democráticos, generando con ello un engarce entre dos principios elementales de todo Estado Constitucional de Derecho, nos referimos a los derechos fundamentales y la democracia.[15] Por tales razones, los derechos además de ser límites se convierten en criterios de legitimidad del poder, es decir, "los derechos asumen una cualidad legitimadora del poder, que se erigen en reglas fundamentales para medir la justificación de las formas de organización política y, por tanto, para que éstas se hagan acreedoras a la obediencia voluntaria de los ciudadanos".[16]

Es evidente la complejidad que existe para conceptualizar tanto el Derecho como al poder, así como dar cuenta de los distintos modelos de relación que se pueden suscitar en el seno de un sistema jurídico. Empero, consideramos que la relación en términos de coordinación o integración es la más apta para materializar un ordenamiento que contemple cláusulas de contenido axiológico. No olvidando con ello, que el poder que estamos pensando será aquel con tintes democráticos comprometido con un determinado contenido material que a su vez dichos criterios configuren su posición dentro del ordenamiento jurídico en términos de legitimidad. Dicho en otras palabras, el poder político será legítimo única y exclusivamente si se encuentre limitado y condicionado por una serie de derechos, valores y principios de la más alta jerarquía normativa, que a su vez sean las guías de toda su actuación para hacer realidad el contenido constitucional.

---

[15] Se ha resumido bastante la idea, sin embargo remitimos a: Peces-Barba, G., *Libertad, poder y socialismo.* Madrid, Civitas, 1978, p. 236. Véase también: Ansuátegui Roig, F. J., *Poder, ordenamiento jurídico, derechos*, cit., p. 46.

[16] Prieto Sanchís, L., *Estudios sobre derechos fundamentales.* Madrid, Debate, 1990, p. 20.

Es verdad que el contenido constitucional es defendible siempre y cuando se contemple en una Constitución con determinadas características que coadyuven a su defensa y protección dentro del Estado de Derecho, que se enmarcan en el llamado constitucionalismo de nuestros días tal como veremos a continuación.

III. Los derechos humanos como límites al poder

Hay que tener en cuenta que los derechos son un concepto histórico del Mundo Moderno. Los derechos surgen cuando el titular concreto del privilegio medieval se convierte en el destinatario genérico del Derecho, asociándose con una concepción concreta de la dignidad ya no asociada a posiciones o privilegios, sino como atributo definitorio del ser humano.[17] Hay que destacar que estas ideas coinciden con el llamado iusnaturalismo racionalista y a partir de esta lectura se edifica las teorías del contrato social.[18] En efecto, durante el tránsito a la modernidad aparecen tanto el Estado y el Derecho también en un sentido moderno donde se comienza a forjar el principio de que los derechos deben limitar al poder a través de un contrato social.

En este caso, la justificación contractualista del poder se verá sometida a una evolución que la llevará desde la fórmula absolutista, a la democrática, pasando por la liberal.[19] Al respecto, solamente señalar que el contractualismo de corte liberal sirvió, pues, de fundamento para la construcción del Estado de Derecho en su forma originaria, que es la del Estado liberal de Derecho.[20]

---

[17] Véase: Peces-Barba, G., *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho.* Madrid, Dykinson, 2002.

[18] Barranco Áviles, M., *Teoría del Derecho y derechos fundamentales.* Perú, Palestra, 2009, p. 13.

[19] Fernández, E., "El contractualismo clásico (siglos XVII y XVIII) y los derechos naturales", ID., *Teoría de la justicia y derechos humanos.* Madrid, Debate, 1987, pp. 127-174.

[20] Para abundar más en el tema, véase: Barranco Áviles, M., *Teoría del Derecho y derechos fundamentales,* cit., pp. 13-15.

En este sentido, es interesante comparar las teorías de dos contractualistas clásicos como es el caso de Hobbes y Locke en relación con la legitimidad del poder para trasladar dicho discurso como criterio de limitación. En el caso del contractualismo hobbesiano nos lleva a justificar un poder que se organiza con tintes absolutistas: "El soberano de un Estado, ya sea una asamblea o un hombre, no está sujeto a las leyes civiles, ya que tiene poder para hacer y revocar las leyes, puede, cuando guste, librarse de esa ejecución, abrogando las le yes que le estorban y haciendo otras nuevas; por consiguiente era libre desde antes".[21]

En el caso de Locke, el poder se justifica porque sirve para reforzar la vida, la libertad y el disfrute de propiedades; además el poder se limita a la garantía de estos derechos que en ningún caso puede vulnerar en su actuación.

> "Pero aunque los hombres, al entrar en sociedad renuncian a la igualdad, a la libertad y al poder ejecutivo que tenía en el estado de naturaleza, poniendo todo esto en manos de la sociedad misma para que el poder legislativo disponga de ello según lo requiera el bien común de la sociedad, esa renuncia hecha por cada uno con la exclusiva intención de preservarse a sí mismo y de preservar su libertad y su propiedad de una manera mejor, ya que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su actuación con el deseo de ir a peor. Y por eso, el poder de la sociedad o legislatura constituida por ellos, no puede suponerse que vaya más allá de lo que pide el bien común, sino que ha de obligarse a asegurar la propiedad de cada uno, protegiéndolos a todos contra aquellas tres deficiencias que mencionábamos más arriba y que hacían del estado de naturaleza una situación insegura y difícil".[22]

---

[21] Hobbes, T., *Leviatán.* Madrid, Tecnos, 1996, p. 170.

[22] Continua la cita: "Y así, quienquiera que ostente el supremo poder legislativo de un Estado, está obligado a gobernar según lo que dicten las leyes establecidas, promulgadas y conocidas del pueblo, y a resolver los pleitos de acuerdo con dichas leyes, y a emplear la fuerza de la comunidad, exclusivamente, para que esas leyes se ejecuten dentro del país; y si se trata de relaciones con el extranjero, debe impedir o castigar

A partir de este tipo de construcciones teóricas, que se gestan desde una visión individualista desarrollados en el tránsito a la modernidad, los derechos se presentan como auténticos límites al poder. Y esta tarea la desempeñan desde el momento que sirven de construcción para un ámbito de autonomía que el Estado no puede sobrepasar y que, además, representan con ello criterios de legitimidad para el Estado. En definitiva, el resultado de esta ideología será entonces el sometimiento del poder al Derecho, así como su fragmentación.

Esta idea de que los derechos sirven como criterios de legitimidad al poder, es porque expresan una serie de exigencias de dignidad, es decir, porque su negación supone tratar a los seres humanos como meros medios y no como fines. Por tal razón, no es osado argumentar que las teorías de los derechos humanos arrancan del individualismo ético,[23] adoptando como presupuesto que el agente moral es la persona y por tanto titular de derechos.

Ahora bien, el poder se verá limitado y legitimado por el Derecho a través de un contenido específico que en nuestro tema de estudio son los derechos. Esta idea fuerza empata perfectamente con la propia concepción de Estado de Derecho que propone Elías Díaz, al señalar que no todo Estado de Derecho es un Estado con Derecho.[24] En efecto, el Estado de Derecho será aquel que se institucionalice coherentemente con un marco de derechos fundamentales. En este sentido, los derechos prácticamente se constituyen como límites al poder del Estado.

---

las injurias que vengan de afuera, y proteger a la comunidad contra incursiones e invasiones. Y todo esto no debe estar dirigido a otro fin que no sea el de lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo". Locke, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil.* Madrid, Alianza, 1990, pp. 136-137. La teoría de Locke, funge como base para la construcción de la Constitución mixta. Sobre este punto, véase: Fioravanti, M., *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales.* Madrid, Trotta, 2014, pp. 107-108.

[23] González Amuschategui, J., *Autonomía, dignidad y ciudadanía.* Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 99.

[24] Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática,* Madrid, Taurus, 2010, p. 31.

En nuestros días, el Estado de Derecho se articula en forma de Estado Constitucional, de tal manera que la Constitución, con un determinado contenido tanto formal como material, tiene consecuencias importantes dentro del ordenamiento jurídico, así como en la organización política de un determinado Estado.[25]

Sin embargo, los derechos fundamentales por sí solos no podrán hacer frente al poder esto es, deberán ser contemplados en una Constitución de la más alta jerarquía normativa con mecanismos de defensa que permitan atarle las manos al poder. Lo anterior es sin duda el telón de fondo del constitucionalismo liberal, que está detrás de las declaraciones francesa y americana del siglo XVIII.[26] En ambos documentos se afirmó el principio de limitación formal y material del poder político. Al respecto, basta con destacar el artículo 16 de la Declaración francesa de 1789 que quedara incluso como una concepción mínima de lo que debe contener una Constitución: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni la separación de los poderes establecida, no tiene Constitución". De este modo, la Constitución que defiende el constitucionalismo está caracterizada al menos por estos dos elementos: a) la protección de los derechos y b) la separación de poderes.

En relación a la primera condición para que exista una Constitución en sentido moderno —y tema capital de este apartado— los derechos dejaron de ser un descubrimiento de la razón para convertirse en derechos jurídicamente establecidos y reconocidos en forma igualitaria para todas las personas. De tal forma, que el constitucionalismo se

---

[25] En referencia a los cambios que ha suscitado el Estado Constitucional en referencia al Estado de Derecho, véase: Ferrajoli, L., "Pasado y futuro del Estado de Derecho", en Carbonell, M., *Neoconstitucionalismo(s).* Madrid, Trotta, 2003.

[26] No podemos detenernos en la influencia que propiciaron tanto el modelo americano y francés al Estado Constitucional y del cómo se fusionaron en la actualidad. Al respecto véase: Blanco Valdés, R., *El valor de la Constitución.* Madrid, Alianza, 2006. Ruiz Miguel, A., *Una filosofía del derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo.* Madrid, Trotta, 2002.

entiende como el conjunto de doctrinas que buscan a través del Derecho limitar al poder político por medio de distintos mecanismos donde los derechos juegan un papel fundamental en esta tarea, siempre y cuando se encuentren en la más alta cúspide normativa.[27] El propio Bobbio saludó esta transformación de la siguiente manera: "por más que yo mismo haya sostenido que debemos ser muy cautelosos al ver transformaciones, saltos cualitativos, mutaciones epocales en cada estación, no dudo en afirmar que la proclamación de los derechos del hombre partió en dos el curso histórico de la humanidad en lo que se refiere a la concepción de las relaciones políticas".[28]

En efecto, a través del "efecto de irradiación"[29] los derechos impregnan a todo el sistema jurídico incluido el poder, conlleva varias consecuencias. Por citar alguna con respecto a la validez normativa es decir, toda norma o acto jurídico deberá entenderse en términos de coherencia, unidad y plenitud con las normas de derechos fundamentales, de modo que los derechos deben tenerse en cuenta en cualquier decisión jurídica y de Estado. Lo anterior también es equiparable mencionar que la validez jurídica de las normas, equivale tanto a criterios formales como materiales. Siendo estos últimos los derechos.

---

[27] Fioravanti, M., "Il principio di eguaglianza nella storia del constitucionalismo moderno", ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento,* II. Milano, Giuffre, 2001. Con respecto a los distintos niveles de análisis del constitucionalismo, véase: Pozzolo, S., *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico, ed. Giappiachelli,* Torino, 2001.

[28] Bobbio, N., "I diritti dell´uomo oggi", ID., *L´eta dei diritti, Einaudi*, Turín, 1990. Cita recuperada en: Salazar Ugarte, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica.* México, Fondo de Cultura Económica, 2013, p. 85.

[29] Principalmente esta idea ha sido desarrollado por la jurisprudencia alemana. Sin embargo, Alexy ha sido quien ha teorizado bastante al respecto. Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales.* Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1993, pp. 507-510

De este modo, la "rematerialización"[30] de la Constitución del Estado Constitucional conlleva que un núcleo de derechos sean criterios de legitimidad y límites al poder, condicionando toda actuación del Estado que deberá ser en clave de derechos. Por tal razón, se dice que los derechos además de barreras para "impedir los maleficios del poder" constituyen cauces para "obtener sus beneficios".[31]

De ahí que no es osado que algunos autores propongan que un determinado núcleo de derechos no pueda ser sometido a consulta, ni siquiera por las mayorías. En este sentido, autores como Bobbio,[32] Ferrajoli[33] y Garzón Valdés,[34] han determinado con sus respectivos matices y distinciones, que se debe de prever un núcleo duro de derechos que no puedan ser tocados por el poder.

En suma, hemos desarrollado sumariamente, que los derechos en el marco del Estado Constitucional son auténticos límites y criterios de legitimidad al poder. En este entendido, el poder político se encuentra condicionado por los derechos y toda su actuación deberá ser coherente en un marco de derechos. No obstante, los derechos deben ir acompañados de una serie de mecanismos que defiendan el contenido constitucional, como podrían ser precisamente otros principios como la división de poderes, el control de constitucionalidad, un mayor o menor grado de rigidez constitucional e incluso, un sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos.

---

[30] La Torre, M., "Derecho y conceptos de Derecho. Tendencias evolutivas desde una perspectiva europea", en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales,* núm. 16, 1993, p. 70.

[31] Bobbio, N., *El tiempo de los derechos*. Madrid, Sistema, 1991, p. 19.

[32] Bobbio, N., "Regla de la mayoría: límites y aporías", ID., *Teoría General de la Política,* Madrid, Trotta, 2015.

[33] Ferrajoli, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político,* Madrid, Trotta. La fórmula fue introducida por primera vez en el artículo "Diritti fondamentali", en *Teoría Política,* XIV, núm. 2, 1998.

[34] Garzón Valdés, "El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías", *Isonomía,* núm. 12, 2000.

Este último mecanismo, a pesar de su limitante jurisdiccional, consideramos que es uno de los grandes aliados del Estado Constitucional de Derecho y de la propia doctrina del constitucionalismo, que recordemos, tiene por objeto limitar al poder en su actuación a través de los derechos. Aquí es donde cobra vital relevancia las defensorías del pueblo en un esquema donde la Constitución de los derechos, es la auténtica protagonista y razón de ser del Estado.

IV. Las defensorías del pueblo en México

Recapitulemos brevemente. Se ha visto aquí que la relación entre el Derecho y el poder puede desarrollarse desde distintas coordenadas, sin embargo, consideramos que la mejor propuesta es cuando se da una coordinación entre ambos elementos convirtiéndose en imprescindible su comunicación. Empero, matizamos que la relación no se puede dar con cualquier Derecho, sino de uno que contemple un determinado contenido donde los derechos sean los protagonistas a través de una Constitución de la más alta jerarquía normativa. Por tanto, los derechos serán fuente de limitación y criterios de legitimidad del poder. Asimismo, estamos pensando en un poder político que se tome en serio los derechos y lo anterior conlleva, que deberá auto limitarse a través de los diversos diseños institucionales donde los derechos humanos son el pilar de la construcción y deber ser del Estado, y en este entendido las defensorías del pueblo son parte del esquema constitucional.

En este apartado, defenderemos la tesis según la cual las defensorías del pueblo en México juegan un papel fundamental en la consolidación del Estado Constitucional de Derecho. Considerando entonces a las defensorías como instituciones creadas por el Derecho con el objeto de limitar al poder a través de los derechos humanos con las propias facultades que la Constitución mexicana proporciona al sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos.

Hay que recordar que el origen de las defensorías en México,[35] fue prueba de las ya insoportables violaciones a los derechos humanos que se venían gestando en nuestro país, "se puede convenir en que el punto de partida para la creación de la Comisión fue el reconocimiento oficial de las frecuentes y graves, ya intolerables, violaciones a los derechos humanos en México.[36] A su vez, es de recalcar que la creación del sistema empata con un fenómeno global de transición política de los Estados alrededor del mundo, que es conocido históricamente como la Tercera Ola Democrática, que nace a partir de la denominada Revolución de los Claveles en Portugal de 1974, el fin del régimen franquista, la caída del bloque socialista en la década de los ochenta, y, como un punto relevante, el derrumbamiento del Muro de Berlín en 1989.[37] Lo interesante al respecto, más allá de la transformación de los distintos sistemas electorales de decenas de países del mundo, emergen también tendencias de creación de órganos autónomos donde México ha sido un referente al respecto.

Como describe John Ackerman en aquella época, México sobresale como un caso ejemplar en esta tendencia mundial, "en gran medida

---

[35] No podemos detenernos en los antecedentes del *Ombudsman* en México, al respecto véase: Lara Ponte, R., *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano,* México, Porrúa, 2007.

[36] Además agrega: "Nadie olvida, más que los procuradores generales en turno, los hechos de sangre de 1968 y 1971; la guerrilla y la represión contra campesinos inocentes, atrapados en medio de dos fuegos; los presos políticos desaparecidos; los asesinatos políticos; los abusos diarios de las policías todas del país, que incluyen muertes por torturas y ejecuciones; así como las violaciones frecuentes de niños y mujeres, hechas por elementos oficiales y en especial, policíacos como actividad complementaria de sus actos persecutorios y demás formas de trabajar". Barragán Barragán, J., *Los derechos humanos en México,* México, Universidad de Guadalajara, 1994, pp. 251 y 252.

[37] Para Samuel P. Huntington, existen dos olas democráticas que se produjeron con anterioridad: entre 1828 y 1926, cuando 29 países europeos y de América introdujeron el sufragio universal; la segunda ola se da entre 1943 y 1962, luego de la victoria de los aliados de la Segunda Guerra Mundial y el llamado proceso de descolonización que transformó en democracias antiguas a dictaduras. Sobre este punto, véase: Huntington, S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX,* Barcelona, Paidós, 1994.

por medio de la creación de nuevos organismos autónomos y "cuasi-autónomos". Durante (…) esos años crean u otorgan autonomía constitucional a la comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y las defensorías estatales, al Instituto Federal Electoral (IFE) y los institutos estatales, al Banco de México (BM), al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y organismos cuasi-autónomos como el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) y los consejos estatales, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y los institutos estatales, y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y las auditorías superiores de los estados.[38]

Importa citar el marco histórico y constitucional del nacimiento de las defensorías por dos razones. Primero, porque todos los órganos autónomos y semiautónomos que fueron creados en esa época ya han tenido al menos una reforma sustancial y reestructurante al día de hoy, menos las comisiones nacional y estatales de derechos humanos. Estas reformas estructurantes se deben a cambios en la constitución, en las leyes y hasta en las mismas condiciones histórico-sociales que exigen actualizar a las instituciones. Y segundo, porque es conocida por todos la reforma al artículo 1o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en 2011, que transforma radicalmente la interpretación de nuestra Carta Magna y de nuestro sistema jurídico a partir de los derechos humanos. Es de suma relevancia destacar esta anomia política, legal e institucional, porque del año 2011 a la actualidad, con el principio de convencionalidad en pleno ejercicio, se han creado sistemas nacionales y leyes generales con el propósito de garantizar o proteger los derechos humanos; además, se han desarrollado modificaciones importantes de planeación y programación nacional, estatal y federal en esquemas concurrentes, implementando políticas con perspectiva de derechos humanos, y se han aplicado los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos en decenas de leyes federales, estatales y municipales.

---

[38] Ackerman, J., "Estructura institucional de rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras, *Serie de Rendición de Cuentas,* México, Auditoría Superior de la Federación, núm. 9, 2006.

Bajo este esquema, se hace indispensable reflexionar las potestades y competencias de las defensorías de derechos humanos en México ante este nuevo sistema jurídico y ecosistema institucional.

En este orden de ideas, tiene mucha razón Escobar Roca al señalar que las defensorías del pueblo son instituciones adecuadas para "convertir el Derecho débil en Derecho efectivo".[39] Para lograr dicho cometido, además de abrazar las facultades que confiera la Constitución mexicana, la institución debe en principio guardar cierta distancia con las disputas políticas, es decir, ser una defensoría "apolítica y apartidista".[40] De lo contrario, perdería lo que es considerado un requisito esencial: "su neutralidad política".[41] Al respecto, quien fuera el primer *Ombudsman* en México el Doctor Jorge Carpizo, señala que: "para que la Comisión pueda funcionar y tener éxito es necesario que en su actuación tenga independencia del gobierno, de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas y sociales. La Comisión es apolítica y apartidista. Si la Comisión interviniera en Política, poco podría aportar al país y mucho perdería, pues la Comisión siempre debe guardar imparcialidad y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales. Por estas mismas razones, es esencial que la Comisión sea apartidista".[42]

Lo anterior es por demás relevante para la tesis que aquí se defiende de lo contrario, las comisiones de derechos humanos perderían toda legitimidad y, por tanto, no podrán fungir como herramienta del Derecho que busca limitar al poder. Todo lo contrario, serán parte del

---

[39] Escobar Roca, G., "Del derecho débil a la fuerza de los derechos", en G., Escobar Roca (coord.), *El Ombudsman en el sistema internacional de los derechos humanos: contribuciones al debate,* Ed. Dykinson, 2008, p. 26.

[40] Carpizo, J., *Derechos humanos y Ombudsman,* Porrúa, México, p. 52. Además el autor agrega: "La imparcialidad es una de las notas más características del *Ombudsman* siempre debe ser imparcial, y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales".

[41] Costenla, C., *Teoría y práctica del defensor del pueblo,* México, Ubijus, 2010, p. 260.

[42] Carpizo, J., *Derechos humanos y Ombudsman,* cit., p. 8.

vaivén político y coparticipes de las múltiples violaciones a los derechos que se dan todos los días en nuestro país. Es por ello, que es vital repensar la razón y deber ser de las defensorías en México, abrazando la idea de que la protección de los derechos es la propia salvaguarda de la Constitución y por tanto, de la dignidad de todas las personas que cohabitan el territorio mexicano.

En este sentido, es de gran pertinencia que las defensorías de los derechos humanos a través de los diversos instrumentos establecidos en la Constitución, coadyuven a que el respeto de los derechos sea una acción innegociable frente al poder. En otras palabras, los derechos humanos no se pueden dejar al capricho de quienes detentan el poder. De este modo, no olvidemos que los derechos son la piedra angular de las democracias modernas y que históricamente se demanda que sean respetados y garantizados de lo contrario, atentar a los derechos es atentar a la dignidad de las personas y por consiguiente a la dignidad de la Constitución.

En suma, desde las coordenadas que refiere el artículo 1o. y 102 aparado B de la Constitución mexicana, además de todo el andamiaje que se deriva del derecho internacional de los derechos humanos, consideramos firmemente que el sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México, es una herramienta toral del Estado Constitucional de Derecho para hacer frente al poder y con ello, cumplir con uno de los objetivos que el constitucionalismo se ha trazado de manera histórica es decir, limitar al poder político con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales.

V. Reflexiones finales

Este último apartado, viene a sistematizar una serie de reflexiones preliminares de un objeto de estudio que deberá ampliarse. Sin embargo, este primer acercamiento a la tesis según la cual las defensorías del pueblo en México son auténticos límites al poder político, deberá

reunir una serie de requisitos que, a nuestra consideración, son elementales para seguir defendiendo esta postura.

En un primer término, recordemos que estamos pensando en un poder comprometido con los derechos, es decir, uno que se tome en serio de los derechos. Lo que significa que deberá atarse a la Constitución de los derechos.

Derivado de lo anterior, un poder que se toma en serio los derechos se toma en serio la Constitución y por consiguiente el diseño institucional que demanda la Constitución del Estado Constitucional. Dicho de otra forma, la Constitución reúne una serie de condiciones y limitantes al poder político donde las defensorías del pueblo inmersas en esta arquitectura constitucional, fungen como limites formales y materiales del quehacer del Estado. De este modo, las comisiones vienen a solventar como instancia completaría y subsidiaria a la misión que originalmente compete al Estado esto es, la protección de los derechos fundamentales.[43]

Finalmente señalar, que las Constituciones a través de los distintos mecanismos de protección constitucional como son los derechos, fungen como límites infranqueables para el poder. Lo anterior debe ser la hoja de ruta del poder político, de lo contrario en lugar de que la Constitución sirva como limitación del poder, ésta puede convertirse en un instrumento del poder para estabilizarle y eternizar la in-

[43] Al respecto, García Ramírez nos recuerda que en efecto: "existe una communis opinio acerca de la raíz ética y política y el objetivo primordial de la asociación política, es decir, del Estado: la protección de los derechos fundamentales". De esta forma, las Defensorías del pueblo vienen a solventar como instancia complementaria o subsidiaria de la misión que originalmente compete al Estado. García Ramírez, S., "*Ombudsman* y tutela interamericana de los derechos humanos", en G., Escobar Roca, (coord.), *El Ombudsman en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate,* Madrid, Ed. Dykinson, 2008, pp. 84 y 85.

tervención de los detentadores del poder político, una Constitución semántica: "el traje no es absoluto un traje, sino un disfraz".[44]

VI. Bibliografía

Ackerman, J., "Estructura institucional de rendición de cuentas: lecciones internacionales y reformas futuras", *Serie de Rendición de Cuentas*, México, Auditoría Superior de la Federación, núm. 9, 2006.

Alexy, R., *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro Estudios Constitucionales, 1993.

Ansuátegui Roig, F.J., *Poder, ordenamiento jurídico, derechos,* Madrid, Dykinson, 1997.

[44] Es famosa la tipología propuesta por Loewenstein desde una dimensión ontológica en la que contrasta la concordancia de las normas constitucionales con la realidad. Así, pueden ser diferenciadas según su carácter normativo, nominal y semántico. Por Constitución normativa el autor alude que, para que una Constitución pueda ser real y efectiva, ésta deberá ser observada lealmente por todos los interesados. Solamente así, cabe hablar de una Constitución en sentido normativo, en donde sus normas dominen el proceso político y a la inversa, que el proceso político se adapte a las normas de la Constitución sometiéndose a ellas. El autor termina el argumento aludiendo que: "La Constitución es como un traje que sienta bien y que se lleva realmente"; por otro lado, la Constitución nominal, es aquella en que la dinámica del proceso político no se adapta a las normas constitucionales, por tanto, la Constitución carece de realidad existencial. Así, la Constitución nominal: "el traje cuelga durante cierto tiempo en el armario y será puesto cuando el cuerpo nacional haya crecido"; por último, nos encontramos con el tipo de Constitución semántica. Desafortunadamente, existe la posibilidad en que la Constitución vive una realidad ontológica donde la situación del poder político es totalmente beneficiada y no es supedita por las normas, así, los detentadores de los poderes fácticos disponen totalmente del aparato coactivo del Estado. Por tanto, la Constitución tendrá un límite de acción que será procurado no por la norma, sino por quienes detentan el poder, así, en lugar que la Constitución sirva como limitación del poder, ésta es un instrumento del poder para estabilizar y eternizar la intervención de los detentadores del poder político. "El traje no es absoluto un traje, sino un disfraz". Loewenstein, K., *Teoría de la Constitución,* Barcelona, Ariel, 1986, pp. 216-219.

Atienza, M., *El sentido del Derecho*, Barcelona, Ariel, 2012.

Barragán Barragán, J., *Los derechos humanos en México*, Universidad de Guadalajara, 1994.

Barranco Áviles, M., *Teoría del Derecho y derechos fundamentales*, Perú, Palestra, 2009.

Blanco Valdés, R., *El valor de la Constitución*, Madrid, Alianza, 2006.

Bobbio, N., "Regla de la mayoría: límites y aporías", ID., *Teoría General de la Política*, Madrid, Trotta, 2015.

_________, *EL tiempo de los derechos*, Madrid, Sistema, 1991.

_________, "Derecho y fuerza", ID., *Contribución a la teoría del Derecho*, Madrid, Debate, 1990

_________, "I diritti dell´uomo oggi", ID., Turín, L´eta dei diritti, Einaudi, 1990.

Carpizo, J., *Derechos humanos y Ombudsman*, México, Porrúa.

Costenla, C., *Teoría y práctica del defensor del pueblo*, México, Ubijus, 2010.

De Asís Roig, R., *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*, Madrid, Instituto Bartolomé de las Casas, Dykinson, 2000.

Díaz, E., *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Madrid, Taurus, 2010.

Escobar Roca, G., "Del derecho débil a la fuerza de los derechos", en G., Escobar Roca (coord.), *El* Ombudsman *en el sistema internacional de los derechos humanos: contribuciones al debate*, ed. Dykinson, 2008.

Fernández, E., "El contractualismo clásico (siglos XVII y XVIII) y los derechos naturales", ID., *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Debate, 1987.

Ferrajoli, L., *La democracia a través de los derechos. El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, Madrid, Trotta, 2014.

_________, "Pasado y futuro del Estado de Derecho", en: Carbonell, M., *Neoconstitucionalismo(s),* Madrid, Trotta, 2003.

_________, "Diritti fondamentali", *Teoría Política*, XIV, núm. 2, 1998.

Fioravanti, M., *Constitucionalismo. Experiencias históricas y tendencias actuales*, Madrid, Trotta, 2014.

_________, "Il principio di eguaglianza nella storia del constitucionalismo moderno", ID., *La scienza del diritto pubblico. Dottrine dello Stato e della Costituzione tra otto e novecento*, II, Milano, Giuffre, 2001.

Pozzolo, S., *Neocostituzionalismo e positivismo giuridico, ed. Giappiachelli*, Torino, 2001.

García Ramírez, S., "*Ombudsman* y tutela interamericana de los derechos humanos", en G., Escobar Roca, (coord.), *El* Ombudsman *en el sistema internacional de derechos humanos: contribuciones al debate*, Madrid, Ed. Dykinson, 2008.

Garzón Valdés, "El consenso democrático: fundamento y límites del papel de las minorías", *Isonomía*, núm. 12, 2000.

González Amuschategui, J., *Autonomía, dignidad y ciudadanía*, Tirant lo Valencia, Blanch, 2004.

Hobbes, T., *Leviatán*, Madrid, Tecnos, 1996.

Huntington, S., *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

Kaarlo, T., *Positivismo crítico y derecho moderno*, México, Fontamara, 1999.

Kelsen, H., *Teoría General del Estado*, México, Coyoacán, 2012.

________, ¿Qué es la teoría pura del derecho?, México, Fontamara, 2009.

La Torre, M., "Derecho y conceptos de Derecho. Tendencias evolutivas desde una perspectiva europea", *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 16, 1993.

Lara Ponte, R., *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa, 2007.

Locke, J., *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*, Madrid, Alianza, 1990.

Lowenstein, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, Ariel, 1986.

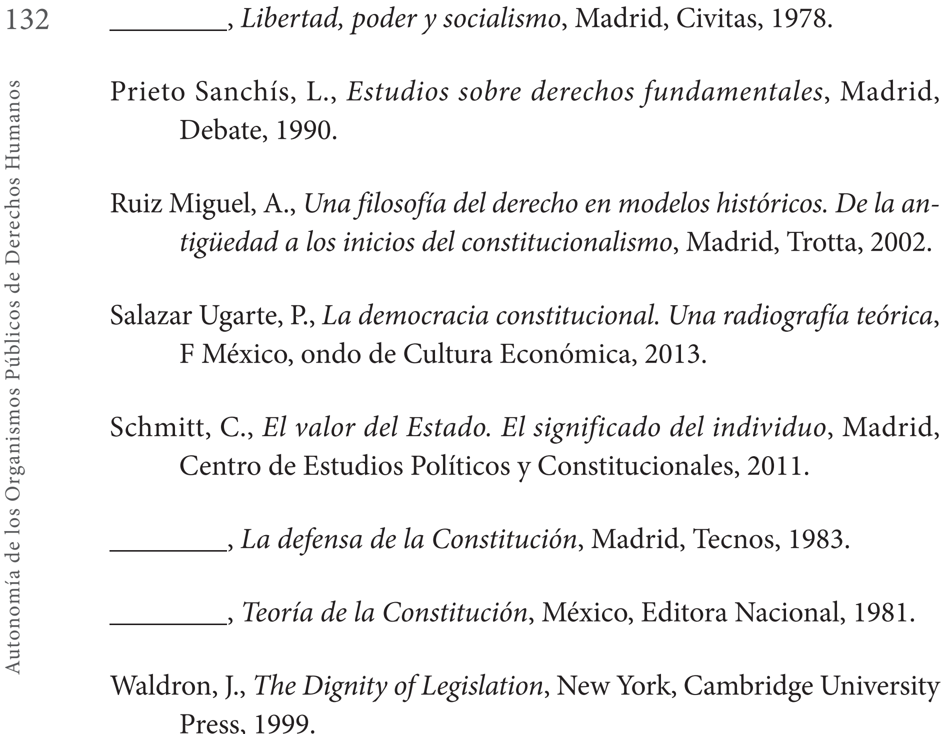
Nino, C.S., *La validez del derecho*, Buenos Aires, Astrea, 2000.

Passerin D´Entrevés, A., *La noción de Estado. Una introducción a la teoría política*, Barcelona, Ariel, 2001.

Peces-Barba, G., *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2002.

________, *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999,

________, *Tránsito a la Modernidad y derechos fundamentales*, Madrid, Mezquita, 1982.



________, *Libertad, poder y socialismo*, Madrid, Civitas, 1978.

Prieto Sanchís, L., *Estudios sobre derechos fundamentales*, Madrid, Debate, 1990.

Ruiz Miguel, A., *Una filosofía del derecho en modelos históricos. De la antigüedad a los inicios del constitucionalismo*, Madrid, Trotta, 2002.

Salazar Ugarte, P., *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*, F México, ondo de Cultura Económica, 2013.

Schmitt, C., *El valor del Estado. El significado del individuo*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.

________, *La defensa de la Constitución*, Madrid, Tecnos, 1983.

________, *Teoría de la Constitución*, México, Editora Nacional, 1981.

Waldron, J., *The Dignity of Legislation*, New York, Cambridge University Press, 1999.

Weber, M., *Economía y sociedad*, España, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Autonomía plena de los organismos públicos autónomos —Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán—, visión actual e implementación y fortalecimiento de sus facultades en el futuro

Víctor Manuel Serrato Lozano[1]
Presidente de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Michoacán

Resumen: En el presente trabajo, el destinatario podrá apreciar la concepción de los derechos humanos, la necesidad de su autonomía plena para el ejercicio las funciones y atribuciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán, y su mejoramiento en el futuro.

Sumario: I. Introducción. II. Derechos Humanos. III. Antecedentes mundiales y nacionales del *Ombudsman*. IV. Nacimiento y Evolución Constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los organismos de protección de protección de Derechos Humanos. V. Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de información.

---

[1] Es licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por el Centro de Investigación y Desarrollo del Estado de Michoacán.

I. Introducción

En la actualidad, el aseguramiento y tutela de los derechos humanos, no solo corresponde a los tribunales, pues dicha tarea también recae en los organismos no jurisdiccionales, como es el caso de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de Michoacán, quien a través de sus procedimientos establecidos en su normativa[2] —quejas, recomendaciones, opiniones consultivas, justicia alterna— cumple con dicha exigencia; sin embargo, existen aspectos que pueden y deben mejorarse con mira hacia el futuro, a fin de satisfacer cabalmente las exigencias de la sociedad michoacana.

En ese sentido, en el texto que se pone a consideración, se abordarán los antecedentes de la figura del *Ombudsman*, la actualidad de la Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán, y, su orientación hacia lo venidero.

II. Derechos Humanos

Su concepción viene desde épocas remotas, es decir, son producto de una lucha continua por quienes son considerados como los más débiles.[3]

Bidart Campos, haciendo referencia a la definición hecha por Pérez Luño, establece que son:

> El conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad, la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de

---

2 Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán De Ocampo.

3 Mac-Gregor, Eduardo Ferrer (coord.), *Curso de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2014, p. 177.

> hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del Estado.[4]

Su exigencia no está determinada por el hecho de que se encuentren positivizados en un ordenamiento jurídico, pues basta la naturaleza del ser humano para pedir su aseguramiento.

En ese sentido, los derechos humanos son todos aquellos que pertenecen a las personas por el simple hecho de tener esta calidad, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, identidad u orientación sexual, así como cualquier otra condición.[5]

Al respecto, en nuestra Carta Magna, se tutelan el derecho a la vida y a la dignidad humana,[6] a la salud, a la educación, al medio ambiente, entre otros.

III. Antecedentes mundiales y nacionales del *Ombudsman*

Esta figura surge en Suecia, en 1703, con la Cancillería de Justicia —*Konungens Hogsta Ombudsman* en— cuya finalidad era la de velar y supervisar la responsabilidad, la actividad y la eficacia del gobierno. En 1772 se le institucionaliza como un órgano de la Corona y en la Carta Magna.

---

[4] Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989, pp. 233-234, visible en: http://www.alfonsozambrano.com/nueva_doctrina/23102011/ndp-teoria_general_dh.pdf

[5] *20 Claves para conocer y comprender los derechos humanos*, 2ª, México, Oficina para en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015, p. 7.

[6] Por si sola comprende el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos consagrados en la Ley Fundamental, conforme a la tesis P. LXV/2009, de rubro: DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Para 1809 el *Justittiekansler*, surge como un delegado de la corona y del Parlamento sueco. Se le instituye de independencia con el deber de supervisar y vigilar la observancia y correcta aplicación de las leyes y sus reglamentos.[7] La Constitución Sueca es la primera en el mundo en establecer esta figura.

En 1919, Finlandia incorpora el *Ombudsman* a su Constitución. Su competencia abarca la Administración central, la local, la iglesia luterana, los tribunales de justicia y las fuerzas armadas.

En Dinamarca el Comité Parlamentario en 1946 lo institucionaliza y aparece en la Constitución de 1953, para vigilar la administración civil y militar del Estado.

En cuanto al antecedente más remoto en México, es posible considerar a Fray Bartolomé de Las Casas, debido a su gran determinación para defender a las culturas naturales, pero sobre todo, a los indios.

Para 1812, en los Elementos Constitucionales de los Hermanos López Rayón,[8] específicamente en los artículos 17[9] y 31,[10] se estableció el Amparo y la figura de un Protector Nacional, nombrado por los representantes.[11]

Siguiendo con este esquema de antecedentes, se hace alusión a la Ley de la Procuraduría de los Pobres, instaurada por Ponciano Arriaga,

---

[7] Morales Sánchez, Julieta y Guzmán Sánchez Esperanza, *Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/14.pdf

[8] Por cierto, Michoacanos de nacimiento.

[9] Artículo 17. Habrá un Protector Nacional nombrado por los representantes.

[10] Artículo 31. Cada uno se respetará en su casa como en un asilo sagrado, y se administrará con las ampliaciones y restricciones que ofrezcan las circunstancias de la célebre ley Corpus Haves de la Inglaterra.

[11] Considerados como las personas más honradas.

en San Luis Potosí en el año de 1847.[12] Para 1975, se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, que tuvo como principal objetivo la tutela de los derechos de las personas, con la salvedad de que no era frente al poder público.

Asimismo, en 1985 la Universidad Nacional Autónoma de México, instituyó la defensoría de los derechos humanos universitarios, a fin de proteger al gremio estudiantil de las posibles vulneraciones de derechos que se pudieran cometer en su perjuicio.

Para 1989, se crea, dentro de la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Derechos Humanos. Con ello, se observa que hasta aquí no existía una independencia como tal.

IV. Nacimiento y evolución constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de los Organismos de Protección de Derechos Humanos

Mediante Decreto Presidencial, emitido el 6 de junio de 1990, fue creada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; para su posterior incorporación en la Ley Fundamental, el 28 de enero de 1992, artículo 102, apartado B,[13] en donde se instituyó que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerían organismos de protección de Derechos Humanos.

Luego, mediante Decreto publicado el trece de septiembre de 1999, en el *Diario Oficial de la Federación*, en donde se reformó y adicionó el artículo 102, apartado B, Constitucional, se determinó la compe-

[12] Morales Sánchez, *op.cit.,* p. 220.

[13] Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

tencia de los asuntos que conocerían los organismos de protección de derechos humanos —nacional y estatales—, entre los que destacan:

i. Quejas en contra de actos u omisiones administrativas cometidas por cualquier autoridad o servidor público, con excepción del Poder Judicial d la Federación.

ii. Formulación de recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias ante las autoridades competentes.

iii. Incompetencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Cabe resaltar que en esta reforma, se estableció formalmente que la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

De igual manera, mediante Decreto Publicado el diez de junio de 2011, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, mediante el que, entre otras cosas, se reformó el artículo 102, apartado B, Constitucional, se estableció que las Constituciones de los Estados y el Estatuto del entonces Distrito Federal, hoy ciudad de México, establecerían y garantizarían la autonomía de los organismos públicos de protección de derechos humanos.[14]

Es de resaltar que, en dicha reforma se otorgó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos las facultades para investigar violaciones graves de Derechos Humanos; competencia que correspondió por muchos años a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

[14] Aspectos que fueron reiterados en la reforma constitucional publicada el 26 de enero de 2016, en el *Diario Oficial de la Federación*.

V. Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán

I. Nacimiento

El 8 de febrero de 1993 se creó la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán, mediante decreto legislativo número 96, publicado en el Periódico Oficial del Estado.[15]

II. ¿Qué es?

Tiene como finalidad[16] la defensa, protección, estudio, investigación, vigilancia, promoción y divulgación de los Derechos Humanos, establecidos en el orden jurídico mexicano y en los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, donde se observarán los principios de universalidad,[17] interdependencia,[18] indivisibilidad[19] y progresividad.[20]

---

[15] Información que se encuentra en el acervo histórico de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en el Estado de Michoacán. Disponible en https://cedhmichoacan.org/antecedentes/

[16] Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán De Ocampo.

[17] La totalidad de los derechos humanos corresponden a todas las personas por igual.

[18] Todos los derechos se encuentran ligados unos a otros entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan la multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados de esa manera.

[19] Los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultural, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad.

[20] Constituye la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución de esta tarea.

Cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propio. En relación a la autonomía, debe resaltarse que el Ente autónomo en comento, es el único en la República Mexicana que recibe su nómina directamente del Gobierno del Estado de Michoacán, situación que pone en duda su autonomía.

III. Atribuciones de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en Michoacán

De conformidad con la normativa que rige a dicho organismo autónomo, este puede emitir, atender y desarrollar, dentro del ámbito de sus competencias:

a) Recomendaciones. Son públicas, sin embargo, no son vinculantes para el destinatario.

b) Opiniones consultivas. La Comisión podrá pronunciarse sobre cualquier tema jurídico, siempre que se lo soliciten. Es decir, en caso de duda o aclaración en cuanto a un concepto, derecho o figura determinada relacionada con los derechos humanos.

c) Informes especiales. De acuerdo al numeral 71 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se podrá rendir un informe especial cuando persistan actitudes u omisiones que impliquen conductas evasivas o de entorpecimiento por parte de autoridades y servidores públicos que deban intervenir o colaborar en sus investigaciones, por ejemplo, los grupos de autodefensa en Michoacán.

d) Canalizar y orientar. Esta función es muy importante, radica en la tarea que tiene la Comisión de auxiliar a la quejosa o quejoso en la substanciación de la queja o trámite, así como en la redacción, bajo la figura de la suplencia de la queja.

e) Justicia alterna. Con la finalidad de resarcir las posibles violaciones de derechos sin necesidad de acudir a agotar la instancia interna, a través de la mediación y conciliación.

Como se puede observar, las actividades efectuadas por la Comisión Estatal de mérito son tradicionalistas, es decir, siguen una dinámica estática que, a consideración de quien redacta, no satisface las necesidades y exigencias de la sociedad que acude ante dicho organismo autónomo.

En tal virtud, a continuación, se pone a consideración del lector, algunas reflexiones sobre la orientación que debe de tomar dicho ente hacia lo venidero.

IV. Visión hacia el futuro

i. Respetar y cumplir con lo previsto en el Protocolo de Estambul,[21] respecto a los asuntos en donde la violación de derechos humanos tenga que ver con tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes, en donde se requiere contar con personal especializado, esto es, peritos en psicología, área médica y jurídica, quienes estarán a disposición de todos los solicitantes.

ii. Asistencia técnica. Consistente en que todo el personal de las áreas que integran la Comisión Estatal, presten auxilio a todos aquellos en estado de vulnerabilidad, al momento de redactar sus quejas, pues recordemos que los solicitantes no son peritos

---

[21] Instrumento internacional -guía- que contiene las líneas básicas con estándares internacionales en derechos humanos para la valoración médica y psicológica de una persona que se presuma o haya sido víctima de tortura o algún mal trato. Su aplicación requiere reconocer el contexto en el que se dan los hechos, es decir, realizar una investigación psicosocial, puesto que cada caso es diferente. Disponible en https://codigodh.org/2014/10/20/que-es-el-protocolo-de-estambul/

en derecho. Para ello se requiere la implementación de programas de capacitación para los funcionarios, a fin de que se especialicen y sean más perceptivos ante la diversidad de asuntos que pueden llegar a presentarse.

iii. Litigio Estratégico con Acciones de Inconstitucionalidad. Es un facultad establecida en la Carta Magna, por lo que, su ejercicio debe llevarse a cabo con mayor frecuencia, a fin de hacer efectivo el Estado de Derecho y conservar el orden constitucional.

iv. Justicia Alterna[22] y Restaurativa.[23] Como ya mencionó, aun y cuando se encuentra establecido en la norma, lo cierto es que no se cuenta con el personal capacitado para ello; por lo que es necesaria la contratación de facilitadores que sensibilicen a las partes involucradas y los concientice respecto de las formas de poder terminar con el proceso, sin llegar a la fase de instrucción ante la Comisión Estatal.

v. Día de campo. El trabajo impartido en las Comisiones no es solo estar detrás de cuatro paredes. En efecto, dicha actividad va más allá, por lo que una medida útil para generar y concientizar a la ciudadanía de la existencia de la Comisión Estatal, es que su personal —o quien corresponda dicha tarea— salgan a captar Quejas de Alto Impacto, en los lugares donde así lo amerite.

vi. Disminución de Recomendaciones. Será difícil suprimir los efectos no vinculantes de éstas; sin embargo, un punto de atención podría ser disminuir el número de las que se formulen, y procurar que sean unas cuantas, pero de alto impacto, para que generen efectos irradiantes.

---

[22] Permite a las partes, utilizando en todo momento el dialogo y el respeto mutuo, establecer acuerdo o alternativas que tengan como finalidad solucionar la controversia.

[23] La justicia restaurativa tiene como finalidad la reparación de los daños causados. Es decir, la justicia se hace efectiva a través del pago de una compensación económica.

vii. Emisión de Recomendaciones como base para reclamar daños y perjuicios al Estado, bien sea responsabilidad patrimonial o reparación a víctimas u ofendidos.

viii. Intervención en Materia de los Presupuestos Participativos y seguimiento a la ejecución de ellos, como en el caso de la comunidad de San Francisco Pichataro, Municipio de Tingambato, Michoacán, en donde se efectúo la asignación directa de los recursos públicos a los miembros de dicha comunidad indígena.

Pareciera que las anteriores ideas o creencias pudieran verse mermadas; sin embargo, jamás debemos declinar en la lucha por el mejoramiento de las instituciones protectoras de derechos humanos.

IV. Conclusiones

La Constitución Federal, en su numeral 102, apartado B, estableció la autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos públicos locales protectores de Derechos Humanos.

La Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán, lleva a cabo actividades en beneficio de los ciudadanos a fin de tutelar sus derechos, de conformidad con sus procedimientos establecidos en su normativa.

La dinámica social exige que se amplíe el espectro de atribuciones, tareas y facultades de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Michoacán, con mira hacia el futuro, a fin de seguir consolidando el sistema de protección de no jurisdiccional de los derechos humanos, mediante la implementación y ejecución de aspectos que no se encuentran regulados en la Ley aplicable.

V. Fuentes de información

Bibliográficas

Bidart Campos, Germán J., *Teoría general de los derechos humanos*, México, UNAM, 1989, p. 233-234, visible en: http://www.alfonso-zambrano.com/nueva_doctrina/23102011/ndp-teoria_general_dh.pdf

Mac-Gregor, Eduardo Ferrer (coord.), *Curso de derecho procesal constitucional*, México, Porrúa, 2014.

Morales Sánchez, Julieta y Guzmán Sánchez Esperanza, *Organismos constitucionales autónomos en materia de derechos humanos,* México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3032/14.pdf

Paginas Oficiales de la Comisión Nacional y Estatal de Derechos Humanos.

20 Claves para conocer y comprender los derechos humanos, 2a., México, Oficina para en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015.

Leyes

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán De Ocampo.
- Protocolo de Estambul.

Ombudsperson, Prospectiva

Raúl Israel Hernández Cruz
Presidente de la Comisión de Derechos
Humanos del Estado de Morelos

Sumario: Introducción. Reseña Histórico-Jurídica CDHEM. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos. Acerca de los Derechos Humanos. Obligación de Protección. El papel del *Ombudsperson*. Hacia una mejor defensa de los derechos humanos.

Introducción

En cada país existen varios instrumentos jurídicos para proteger los Derechos Humanos, y los *Ombudsperson,* —también denominados en México—, organismos no jurisdiccionales de protección y promoción de derechos humanos, no pueden ser sustituidos; toda vez que son un complemento, un apoyo, un auxilio e implican una aspiración de respeto.

Los Organismos Públicos de Derechos Humanos (OPDH) nacieron en un contexto nacional de profundas transformaciones en el sistema político y económico del país. A partir de la creación de estos organismos se aceleró el ritmo de reformas constitucionales y legales en-

caminadas al fortalecimiento de los mismos, tanto en lo interno como en lo externo.

El contexto político y social adquiere relevancia sustancial en los temas que involucran una defensa efectiva de los derechos humanos, aunado al capital humano y los recursos que se destinen para tal fin, la voluntad política trasciende por que conlleva un mensaje claro a la sociedad, —el del respeto—, no solo de los derechos humanos, también el que exige la propia Constitución y el Marco Normativo Internacional al que se ha adscrito el Estado mexicano, que deriva en el actuar de quienes se desempeñan en las instituciones, dependencias y organismos que comprenden el aparato gubernamental.

Es así que convergen lo normativo, lo político y lo social para la construcción de un Estado mexicano que aspira, no solo al reconocimiento de las prerrogativas ya plasmadas en estatutos técnicos instrumentales que reconocen y garantizan los derechos humanos, es una obligación adquirida a la luz de los compromisos internacionales que posibilita a los ciudadanos acercarse a una calidad de vida digna, lo anterior encuentra íntima relación con el propósito de garantía, el cual se ha clarificado como el medio idóneo para el ejercicio efectivo de todos los derechos, por lo que resulta indispensable que los organismos protectores de derechos humanos encuentren su fuerza, no solo en el marco normativo, sino también en la voluntad de quienes estén al frente de los Poderes, particularmente del Ejecutivo y del Legislativo, los que en apego a una nueva visión de compromiso social actúen objetiva e imparcial pero predominantemente legal en una búsqueda hacia la paz social y la armonía.

Un Estado mexicano sin organismos autónomos que protejan los derechos humanos, es impensable, razones sobran para justificar la vida, permanencia y operatividad, sin duda alguna el Estado debe potencializar sus facultades, toda vez que su credibilidad se encuentra en un alto estándar de aceptación social, es ahí donde la figura del *Ombudsperson* cobra singular relevancia detonada por la autonomía que

permite apertura en sus actividades que inequívocamente se direccionan hacia los más vulnerables.

Reseña Histórico-Jurídica CDHEM

Es de suma importancia plasmar la evolución que ha tenido la CDHEM desde, su origen hasta la actualidad, resaltando que al ser un órgano del Estado con una base constitucional en el artículo 102 aparado B, se debe a una regulación normativa la cual se presenta de manera cronológica a continuación.

Fue en el periodo 1988-1994 cuando el entonces Antonio Rivapalacio López, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos, quien de acuerdo con los documentos históricos inicia formalmente los antecedentes de la Comisión de Derechos del Estado de Morelos, al hacer uso de las facultades conferidas por el artículo 70 fracciones XIII y XVII de la Constitución Política Local de 1917,[1] surgen los primeros lineamientos y por lo que el 5 de abril de 1989, se crea por decreto gubernamental[2] publicado el 22 de junio de 1992, dicha Comisión, estipulando su objeto, atribuciones, integración y funcionamiento.

Al mostrar cuáles son las atribuciones de la entonces CEDH, se plantean ya los límites de su competencia y sus alcances planteando parámetros de eficiencia o en su caso de la necesidad de implementar acciones para su mejoramiento.

En fechas posteriores se emite una reforma que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, conforme a lo publicado en

---

[1] Este apartado de la Constitución local establece las Facultades, Obligaciones y Restricciones del Gobernador.

[2] *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, 5 de abril de 1998, Gobierno del Estado de Morelos.

el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 403, de fecha 09/02/2000, la cuadragésima séptima Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Morelos, esta reforma crea el Organismo, Comisión Estatal de Derechos Humanos de Morelos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 40 fracción II y 85-C de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuya Ley está integrada por 52 artículos y 3 transitorios, los cuales están desarrollados en seis títulos. Más tarde se publica el Reglamento Interno en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad",* núm. 4071, segunda sección, del 23 de agosto de 2000 que consta de 89 artículos, dos transitorios y cinco títulos.

El 21 de febrero de 2007, se publicó en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, la reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, en las fracciones XXXII y XXXVII del artículo 40 de la CPELSM, así como la adición del artículo 23-B a dicho ordenamiento y se deroga el capítulo VI, denominado "De la Protección de los Derechos Humanos" del Título Cuarto y el artículo 85-C del Ordenamiento, siendo esta la última modificación a la base legal de la Comisión la cual se encuentra en vigor.

En esta reforma se estableció que este órgano formulará recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas y no será competente tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales, ni en consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades sobre la interpretación de las disposiciones constitucionales y de la legislación reglamentaria.

La CDHEM se conforma por un Presidente, que será la máxima autoridad del Organismo, y un Consejo Consultivo, integrado por seis consejeros con carácter honorífico, además del Presidente, no podrán desempeñar ningún cargo o comisión como servidores públicos. Serán electos por el voto aprobatorio de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y durarán en su cargo tres años.

En la sesión ordinaria celebrada de 16 de agosto de 2007, el Consejo Consultivo aprobó el Reglamento Interno de la Comisión de Derechos Humanos, por unanimidad de votos en lo general, según se publicó el 29 de agosto de ese mismo año, en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4553.

El Reglamento Interno de 2007, estableció por primera vez un Órgano Interno de Control y Planeación adscrito a la Secretaría Ejecutiva, cuyo objetivo era el de coadyuvar con esa área del Organismo, para atender principalmente tres aspectos propios de la Secretaría Ejecutiva, contenidos en las fracciones IV de la Ley de la Comisión publicada en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"* de 06 de junio de 2007, que establecían apoyar al Presidente en la elaboración del anteproyecto de presupuesto de la Comisión y supervisar su debida aplicación, apoyar el cumplimiento del mandato establecido en el artículo 16 fracción III de la Ley, por cuanto a la aplicación del procedimiento administrativo de responsabilidades y auxiliar al Presidente del Organismo en la obligación relativa a proporcionar a la Auditoría Superior de Fiscalización del Congreso, la documentación requerida en el ejercicio de su función fiscalizadora así como a la sociedad en general en los términos de la Ley de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Estado de Morelos.

Posteriormente La quincuagésima Legislatura nuevamente reformó la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado. Dicha reforma se publicó en el *Periódico Oficial "Tierra y Libertad"*, núm. 4709, del 20 de mayo de 2009, en ella confiere facultades específicas a la Secretaría Ejecutiva tendientes a coordinar las acciones de las y los funcionarios de la Comisión, para cumplir con los programas internos de control, evaluación, transparencia y acceso a la información pública, además de capacitación y evaluación permanentes para consolidar políticas generales de actuación y atención ciudadana, tal y como en la Ley vigente lo dispone el artículo 23 fracción II, conservando la obligación de supervisar la debida aplicación del presupuesto.

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

Es así como surge la Comisión Estatal de Derechos Humanos en Morelos (CEDH), cuyo objeto es promover, difundir, estudiar, investigar y proteger los Derechos Humanos, actuaciones que encuentran su fundamento en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos y su Reglamento Interno.

Desde su creación este Organismo ha sufrido diversas modificaciones incluyendo el cambio de denominación en el año 2007, al de Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (CDHEM); con la reforma del artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 10 de junio de 2011, cuando se ampliaron sus facultades, cada vez más usuarios acuden a solicitar los servicios que brinda el Organismo local, situación que ha generado nuevos retos que exigen mejoras sustanciales enfocadas a priorizar la atención ciudadana orientadas a favorecer la credibilidad del Organismo.

Derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero, así como los artículos 1o., 3o., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que representa un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos. Se advierte que esta reforma trae consigo cambios sustantivos y de operación,[3] los primeros establecen nuevos estándares de derechos humanos mientras que los segundos enriquecen los mecanismos de garantía de los derechos a efecto que tengan vías y posibilidades de ser exigidos y aplicados adecuadamente.

---

[3] Carbonell, Miguel y Pedro Salazar (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma,* México, IIJ-UNAM, 2011, p. 23.

Modificaciones que si bien no enuncian un concepto literal de derechos humanos, establecen que debe realizarse una armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos y la probabilidad de hacerlos valer ante operadores jurídicos.

Acerca de los Derechos Humanos

Mientras tanto surge la necesidad de considerar algunos conceptos que se consideran apegados a estas modificaciones constitucionales:

> "Los derechos humanos son aquellos derechos fundamentales de la persona humana, considerada tanto en su aspecto individual como social, que corresponde a ésta por razón de su propia naturaleza, de esencia a un mismo tiempo espiritual y social, y que deben ser reconocidos y respetados por todo poder o autoridad y toda norma jurídica positiva nacional e internacional cediendo en su ejercicio ante las exigencias del bien común".[4]

Atributos inherentes a todo ser humano, es decir, le pertenecen por su sola condición de ser persona. Los derechos fundamentales de las personas no pueden ser arrebatados lícitamente por la sociedad. Estos derechos no dependen de su reconocimiento por el Estado ni son concesiones suyas; tampoco dependen de la nacionalidad de la persona ni de la cultura a la que pertenezca.[5]

---

[4] CDHDF, Sensibilización para la no discriminación, respeto a la diversidad y ejercicio de la tolerancia. *Manual para el servicio público,* p. 12.

[5] Cita Pedro Nikken, "El concepto de derechos humanos", en *Estudios básicos de derechos humanos,* San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, p. 16; *Manual para el servicio público,* México, 2004.

Atributos inspirados en valores de dignidad, justicia, igualdad y libertad, e implican obligaciones a cargo de los Estados y en favor de todas las personas, sin importar condición alguna de éstas.[6]

Cada Estado entonces es responsable de respetarlos, protegerlos, promoverlos y garantizarlos, y en principio sólo él puede ser considerado responsable de violarlos. Una violación a los derechos humanos es la que se comete desde el poder público, o con su aquiescencia, ya sea por acción u omisión, es decir, por aquello que el Estado hizo y no debía hacer o que no hizo y debía hacer.

Obligación de Protección

Como es de apreciarse, los derechos humanos han evolucionado históricamente, son una construcción social, son todo aquello que incide en el desarrollo pleno de las personas y el Estado está obligado a respetar; en el contexto mexicano, las violaciones a derechos humanos solo pueden ser cometidas por servidores públicos, por acción u omisión; estos son los elementos que, concatenados con la obligación que se estableció a partir de la reformas constitucionales, derivan la necesidad de que la CDHEM como Organismo garante de los DD.HH. cumpla con sus funciones en tiempo y forma.

Como ya se explicó, brindar servicio público es la actividad principal de la CDHEM, pues es el órgano garante de los Derechos Humanos y su propia naturaleza exige la prestación de un servicio público eficiente, apegado a la legalidad, sin embargo la función más trascendente de la CDHEM es la emisión de Recomendaciones,[7] las cuales

---

6 Cita Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Curso básico sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC) p. 16; *Manual para el servicio público,* México, 2004.

7 Artículo 51. La recomendación señalará las medidas que procedan para la efectiva restitución de los derechos vulnerados de los afectados y si procede, en su caso, la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; para tal efecto la reco-

se emiten una vez que ha sido acreditada fehacientemente una violación a los derechos humanos cometida por un servidor público a resultas de la integración de un procedimiento de queja, el cual deberá seguir los lineamientos que la misma ley prevé.

El papel del *Ombudsperson*[8]

El camino de los organismos protectores de derechos humanos y del *Ombudsperson*, se dirigen al ámbito del Estado Social y a la defensa de los derechos sociales, por lo que se debe redireccionar sus acciones a la conformación de un Estado de Bienestar en el que los *Ombudsperson* encuentran su razón de ser.

Se han producido además fenómenos sociales emergentes que han tenido una enorme trascendencia y que han supuesto cambios muy

mendación que se emita podrá servir al quejoso como medio preparatorio a juicio para exigir la responsabilidad civil que resulte, de conformidad con las reglas y competencia señaladas por la Legislación Civil vigente en el Estado de Morelos. De igual forma se resolverá definitivamente lo relativo a las medidas provisionales decretadas dentro del procedimiento, en los términos antes señalados.

Artículo 52. Las recomendaciones serán públicas, no tendrán carácter imperativo ni vinculatorio para la autoridad o servidor público a quienes se dirijan y en consecuencia, no podrán por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja. (De la Ley de la CDHEM)

[8] El surgimiento y notable desarrollo del *Ombudsman* en Suecia, incorporado en la Constitución de 1809, aunque con antecedentes que datan de principios del siglo XVII(ha inspirado el nacimiento de instituciones similares en diversos ordenamientos tanto europeos como latinoamericanos. A la par de su inicial introducción en Finlandia, Noruega y Dinamarca, y las importantes variaciones aportadas por Gran Bretaña (Parliamentary Commissioner for Administration), Francia (Médiateur), Portugal (Proveedor de Justicia) y España (Defensor del pueblo); en los países de latinoamérica paulatinamente se viene propiciando su inclusión. A nivel nacional, esto ha sucedido en Puerto Rico (1977), Guatemala (1985), México (1990), El Salvador (1991), Colombia (1991), Costa Rica (1992),Paraguay (1992), Honduras (1992), Perú (1993), Argentina (1993), Bolivia (1994) ys encuentra en agenda en los procesos de reforma constitucional de Venezuela (1992), Ecuador (1994) y Nicaragua (1995). Asimismo, existen instituciones que promueven su implementación. Una de ellas es el Instituto Latinoamericano del *Ombudsman*-Defensor del Pueblo que cuenta con partida de nacimiento en Caracas, Venezuela (junio de 1983).

acelerados a los que nuestro ordenamiento jurídico y los propios poderes públicos no siempre han podido dar una respuesta adecuada, el claro ejemplo de ello es la falta de armonización legislativa a casi ocho años de que se realizó la reforma en materia de derechos humanos en el 2011, en el ámbito local, así también la falta de normas que garanticen de manera sustancial, los derechos programáticos, como la vivienda, el medio ambiente, el agua y otros más que se encuentran enunciados pero no garantizados de manera efectiva.

Los nuevos fenómenos sociales han generado nuevos riesgos de posible vulnerabilidad de derechos de las personas, claros ejemplos son el de la inmigración, el desempleo, del factor de género, con una alarmante feminización de la pobreza, los cambios del modelo tradicional de familia, del fenómeno de la globalización, del papel de las nuevas tecnologías o del envejecimiento de la población occidental como consecuencia del aumento de la esperanza de vida, entre otras cuestiones.

Por esta razón enumero cinco aspectos de trascendencia que hace exigible la existencia y fortalecimiento de los *Ombudsperson*:

1. Los *Ombudsperson* y los OPDH deben formar parte fundamental de los instrumentos de control de los poderes públicos.

El sistema democrático mexicano se basa en un sistema de poderes y contrapoderes que configuran un entramado institucional complejo, este sistema democrático exige un equilibrio entre intereses contrapuestos que pueden entrar en conflicto. En este sistema complejo los comisionados parlamentarios juegan un papel importante pero complementario de otras instituciones de control y garantía tanto públicas, como lo son el control parlamentario, el control jurisdiccional, el propio autocontrol de los órganos administrativos, el control cuasi o semi jurisdiccional, por lo que resultan indispensables para poder construir una sociedad más democrática. En virtud de que los OPDH en su origen combaten el abuso de poder.

2. Los *Ombudsperson* deben ser organismos cercanos, que sean percibidas por la ciudadanía como entes nacidos para la defensa de sus derechos.

La interlocución con los ciudadanos y en especial con la sociedad civil organizada debe permitir la detección de los problemas ejerciendo la ciudadanía a través de denuncia pública hechos, actos y omisiones que posibiliten trasladar a los poderes políticos las necesidades sociales que surgen. Por lo que se deben fortalecer los lazos entre la sociedad y los OPDH y los Poderes del Estado, siendo el *Ombudsman* quien debe construir esos puentes, para poder superar la idea de que las Comisiones de Derechos Humanos son enemigos, solo generando vínculos se lograra ser un aliado en la construcción de una nueva realidad social, en donde se respeten los DD.HH.

3. Los *Ombudsperson* deben ser garantes del derecho a una igualdad plena, real y efectiva y a la no discriminación de la ciudadanía.

Las condiciones de vulnerabilidad se acrecientan, la exclusión social y la falta de oportunidades, la pobreza y la inseguridad, sin embrago los núcleos de población que se ven más afectados son aquellos que pertenecen a los grupos vulnerables, por lo que se debe priorizar la garantía y defensa de los derechos de los colectivos más desfavorecidos: personas mayores, inmigrantes, menores, personas con discapacidad, es donde los *Ombudsperson* deben tener un papel destacado, resulta inevitable aludir a la situación que aún se da en todos los ámbitos sociales, la igualdad efectiva de las mujeres, tema pendiente y que debe de atenderse.

4. Los *Ombudsperson* deben dar apertura a las posibles violaciones a derechos humanos cometidas por entidades privadas.

Esta idea pretende una difuminación de lo público y lo privado, situación que cada vez sea más difícil distinguir, ya que el ámbito competencial ha quedado excluido de los entes privados, lo que dificulta

el ejercicio de funciones de control; esto derivado de la privatización de servicios de interés público por entidades privadas; esto ha generado la vulneración de los derechos humanos no por los poderes públicos sino por entidades y organizaciones privadas, por lo que se han atendido casos de quejas de ciudadanos que recogen graves abusos y vulneraciones de derechos, tales como las preferentes, abusos de empresas de telefonía, de las entidades bancarias, de las empresas suministradoras de energía, en las que nuestras posibilidades de intervención son limitadas. Sin embargo la naturaleza flexible OPDH ha permitido, actuando de manera no reglada, una intermediación que ha posibilitado solucionar algunos de estos problemas, sin embargo esta situación no encuentra regulación plena en la norma vigente.

5. El *Ombudsperson* local debe buscar alcances generales de las recomendaciones.

La facultad de emitir recomendaciones de alcances generales ha quedado constreñida a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la resolución de las quejas los *Ombudsperson* actúan como un órgano de control clásico, de intervención a posteriori para tratar de solucionar problemas concretos e individuales. La mayor potencialidad de los OPDH se da en el ejercicio de funciones en la que se pretende una vocación de generalidad. Tratando de resolver un problema no de manera individual sino que sirva para la globalidad. En este sentido resulta fundamental lo que Norberto Bobbio denominó "función promocional del derecho", a partir de la detección de una situación injusta promover la regulación de una materia con unos criterios basados en principios y valores de justicia o de igualdad, o proponer una modificación de una normativa ya existente por considerarla injusta.

Las actuaciones de oficio, la elaboración de informes extraordinarios o la emisión de recomendaciones de carácter general son instrumentos fundamentales para poder intervenir en las evaluaciones de las políticas públicas y proponer líneas de mejoras.

Hacia una mejor defensa de los derechos humanos

En las siguientes líneas expreso algunos puntos conclusivos que de atenderse, seguramente generaran una mejor realidad en OPDH y el *Ombudsperson* juega el papel más importante.

- *Armonización legislativa a nivel nacional en procedimientos de queja por presuntas violaciones a derechos humanos.* No solo se trata de reconocer los derechos, sino de garantizarlos mediante procedimiento claros, concretos y normados de manera uniforme, tal cual como sucede en el ámbito civil, administrativo, familiar o de otras áreas del derecho en las que se encuentran homologados los procedimientos, esto en virtud de que los procedimientos tanto en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los de las Comisiones de las entidades federativas, son diferentes.

- *Multas o medidas de apremio derivadas de la omisión de requerimientos en la integración de expedientes de queja.* El carácter no vinculante de los OPDH ha generado que las autoridades sean omisas en los requerimientos de los informes que los procedimientos exigen, lo que pone al ciudadano en estado de indefensión, ya que jurídicamente no existe forma de hacer cumplir, la Constitución obliga a todas las autoridades en el ámbito de su competencias a respetar los derechos humanos, pero en los procedimientos ha predominado la omisión, por otra parte varios entes del Estado de carácter administrativo pueden "coaccionar" mediante multas o medidas de apremio el incumplimiento de sus requerimientos o resoluciones, siendo aún más grave una violación a derechos humanos y no existe jurídicamente una medida que sea vinculatoria.

- *Procesos transparentes de elección de los* Ombudsperson. Son distintos y variados los procesos para la elección de los *Ombudsperson,* en cada entidad federativa y en la Comisión Nacional, está

en si no representa una problemática sin embrago deberán prevalecer en dichos procesos características ineludibles que permitan que el *Ombudsperson* sea el más idóneo para su importante función, este debe estar dotado de alta calidad moral y conocimientos comprobables en la defensa de los derechos humanos, debiendo contar con formación profesional y sin vínculos con los poderes del estado y entes políticos. Ya que se han convertido los OPDH en espacios para emplear a quienes políticamente logran acuerdos para llegar a la titularidad mediante la negociación de los espacios laborales. Deberá entonces ser necesaria la evaluación previa de conocimientos en la materia de DD.HH. por Universidades públicas o privadas que garantice la experticia en el tema, para que así no exista duda respecto a las capacidades del *Ombudsperson.*

- *Porcentaje homologado de presupuesto anual en cada entidad federativa en concordancia con el porcentaje destinado a la CNDH.* Seria idóneo que los presupuestos destinados al funcionamiento de OPDH sean en proporción a presupuesto anual de cada entidad federativa, esto permitiría un fortalecimiento de las acciones para las que fueron creados los OPDH.

Finalmente, nos enfrentamos con nuevos retos y una realidad en continua transformación, pero los *Ombudsperson* tienen su razón de ser en garantizar los derechos de todas las personas en especial de los más débiles e indefensos tratando de evitar posibles abusos y vulneración de derechos, es impensable una sociedad sin esta figura, su autonomía debe fortalecerse y la construcción de un Estado Democrático demanda su existencia.

La importancia del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos y su futuro en México

Sofía Velasco Becerra
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León

Introducción

La Organización de las Naciones Unidas ha resaltado la importancia de la existencia y fortalecimiento de las instituciones nacionales de derechos humanos, por ejemplo, en la Observación General número 10 del ahora Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,[9] así como en la Observación General número 2 del Comité de los Derechos del Niño.[10]

Estas instituciones se han ido incorporando en los distintos sistemas jurídico-políticos de las principales democracias del mundo, tomando

---

[9] Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Proyecto de observación general núm. 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, * Aprobado en la 51a. (19o. sesiones), el 1 de diciembre de 1998.

[10] Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del Niño.

como marco referencia los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, conocidos como "Principios de París",[11] que consisten en normas mínimas que orientan sobre el establecimiento, competencia, atribuciones, composición, y modalidades de funcionamiento de tales organismos.

En el caso mexicano, la institución del *Ombudsperson*, como también se le suele conocer a las instituciones de derechos humanos, "ha ido evolucionando a lo largo de los más de 20 años de su creación en los años noventa, modificándose sus facultades, atribuciones, composición y funcionamiento, pero sobre todo se ha buscado salvaguardar su autonomía e independencia, esenciales para la labor de esta institución".[12] Al respecto, el 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102 constitucional, a efecto de reconocer la autonomía constitucional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La finalidad de la reforma fue garantizar su autonomía de gestión y presupuestaria, y dotarla de personalidad jurídica y de patrimonio.

Con posterioridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó criterios que reconocen la naturaleza y las características de los órganos autónomos, al señalar que "surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial)",[13] añadiendo además que "la creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división

---

[11] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Antecedentes, Principios funciones y responsabilidades, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010.

[12] Rojas Durán, Pablo, Autonomía del *Ombudsman* local en razón de la reforma constitucional de junio de 2011. Análisis caso Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, México, 2015, p. 11.

[13] Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 172456. P./J. 20/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general".[14]

En 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos, además de fortalecer la autonomía del sistema *Ombudsperson*, amplió su mandato al introducir la obligación de las autoridades responsables que se condujeran con renuencia frente a la aceptación y cumplimiento de las recomendaciones, de hacer pública su postura negativa, y la facultad de darle vista al órgano legislativo correspondiente, para que éste en el ámbito de sus competencias, llame a comparecer a la autoridad refractaria.

Con este breve recorrido, vale la pena reflexionar el impacto del referido sistema en el orden jurídico-político nacional, su autonomía y, además, sobre las vías para fortalecerlo en estos tiempos coyunturales. De ahí que habría que plantearse las siguientes preguntas: ¿En qué aspectos se sustenta la importancia de las instituciones de derechos humanos? ¿Cuál es la importancia de la autonomía e independencia para estas instituciones? ¿Cuáles serían las estrategias para diseñar una visión a futuro del sistema nacional de protección no jurisdiccional? En los siguientes apartados se abordarán algunas ideas al respecto.

1. Importancia del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos

El papel de las instituciones de derechos humanos es vigilar de manera independiente el cumplimiento de las obligaciones en la materia por parte del Estado, así como los progresos logrados a partir de

---

[14] *Idem.*

la aplicación de la normatividad internacional. Asimismo, tienen la posibilidad de determinar criterios que permitan conducir el fortalecimiento institucional para el cumplimiento de esas obligaciones y presentar datos pertinentes para su comprobación, como pueden ser, por ejemplo, los informes anuales o temáticos que se rinden en lo doméstico, o bien, los que se rinden ante los sistemas universal y regional de derechos humanos.

En México, contamos con dos sistemas a los cuales se puede recurrir para exigir el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos. Uno de ellos es el sistema jurisdiccional y el otro es el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos, a través de las 33 instituciones de derechos humanos: una de carácter nacional y 32 en las entidades federativas, que adquieren denominaciones tales como comisiones, defensorías o procuradurías de derechos humanos, las cuales representan una alternativa de protección de fácil acceso y sin formalismos jurídicos, a diferencia del sistema jurisdiccional.

Lo anterior representa una opción bondadosa para las personas que han sido afectadas en sus derechos humanos por la comisión de un acto de autoridad, sobre todo para aquellas que no pueden acceder al sistema jurisdiccional que se traduce en un gasto al tener la necesidad imperiosa de contratar los servicios de profesionales para la interposición de juicios de amparo y otros recursos judiciales.

En el sistema no jurisdiccional, tras la interposición de una queja, que no obstaculiza la posibilidad de interponer otros recursos jurídicos, se investigan los hechos señalados como presuntamente violatorios de derechos humanos para dilucidar la verdad, y al comprobarse violaciones a los mismos, se proponen medidas de reparación integral ante los hechos violatorios. Inclusive se puede hacer uso, en aquellos casos que lo permitan los propios hechos y las partes, de la conciliación entre la autoridad señalada como responsable y la presunta víctima, lo cual es una figura que no existe en los juicios de amparo

y sus recursos, por ejemplo, para restituir el goce de derechos de la persona a través del diálogo y de manera rápida para evitar un trámite de *larga data*.

Además de lo anterior, las instituciones de derechos humanos tienen en el país facultades para presentar acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de leyes de carácter federal y estatal, así como de tratados internacionales celebrados por el ejecutivo federal y aprobados por el Senado, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en dichos tratados. Con el ejercicio de esta facultad por parte de organismos constitucionales autónomos, se establece un sistema de pesos y contra pesos, fundamental en los Estados democráticos.

Las instituciones de derechos humanos tienen otro rol fundamental para la gestación y desarrollo de una cultura de legalidad y de paz, que consiste en promover los derechos humanos. Desde el momento de su creación se han ocupado de realizar actividades de sensibilización, capacitación y especialización en la materia para el personal del servicio público.

Antes de su creación, poco se hablaba de la aplicación de las herramientas de los derechos humanos, del compromiso derivado de la suscripción y ratificación de los instrumentos internacionales en la materia, así como de la justicia restaurativa, estas instituciones lo comenzaron a hacer al constituirse en una especie de puente entre el derecho internacional de los derechos humanos y el orden jurídico-político nacional.

Como es de observarse, sin duda los organismos de derechos humanos representan un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de estos derechos. De ahí que deban de contar con las condiciones necesarias para desempeñar su mandato con eficacia.

2. Importancia del fortalecimiento de su autonomía

Para las y los expertos, el principal desafío que enfrentan los organismos públicos de derechos humanos es consolidar su autonomía. Transitar de una autonomía de derecho a una autonomía sustantiva, cuya práctica permita cumplir el mandato de defender a las y los gobernados de los abusos del poder, sin los embates políticos o de recortes presupuestales, es un gran reto.

El primer *Ombudsperson* mexicano, señaló en su oportunidad que "la autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento. Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*",[15] porque es una herramienta fundamental para el desempeño del mandato, que permite ejercer libremente la labor fiscalizadora del ejercicio excesivo del uso del poder público por la administración, por lo que es conveniente que se mantenga de esta manera para ser un ente verdaderamente creíble en su actuación. Lo anterior, trae como consecuencia la independencia que tiene por objetivo garantizar que estas instituciones tomen sus determinaciones sin injerencia por parte del Estado.

La autonomía de gestión constituye una condición necesaria para que las instituciones de derechos humanos ejerzan sus funciones con plena autonomía e independencia, de lo contrario se dificultaría el cumplimiento de su mandato consistente en la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos. Con relación a la autonomía presupuestal son varios los aspectos que deben de tomarse en cuenta, pues "implica el establecimiento de ingresos suficientes, oportunos y previamente determinados, con el pro-

---

[15] Hernández Zavaleta, Brenda y María Esther Martínez López, "La autonomía y la independencia. Elementos cordiales para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos", en *Perseo*, núm. 33, México, UNAM, 2015. Disponible en http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-autonomia-y-la-independencia-de-los-organismos-publicos-de-derechos-humanos-en-mexico/

pósito de garantizar a los organismos públicos autónomos la disponibilidad de recursos asignados adecuadamente al cumplimiento de las tareas".[16]

Por lo tanto, el Estado tiene el deber de destinar una cantidad de recursos razonables para el funcionamiento de las instituciones de derechos humanos, pues al tener un presupuesto limitado, también lo serán sus facultades al no contar con medios para el desempeño de las atribuciones inherentes al mandato para el que fueron creadas.[17] Sobre todo si se toma en consideración, como se señaló en el apartado previo, que los organismos de derechos humanos determinan criterios de referencia que permiten medir el grado de cumplimiento de las obligaciones que imponen los tratados internacionales en la materia y también realizan estudios que ponen sobre la mesa del debate las prácticas que se llevan a cabo por parte de las autoridades en atención a sus obligaciones.

La sociedad mexicana se ha visto sometida a altos niveles de violencia, que han incentivado a las personas a organizarse para trabajar en conjunto y detener las violaciones a derechos humanos, creando organizaciones de la sociedad civil para el acompañamiento, promoción, protección, documentación, defensa, educación y divulgación de estos derechos, convirtiéndose con ello en agentes persuasivos para que las instituciones trabajen observando los derechos humanos contenidos en las normas internacionales y nacionales.

Por lo tanto, se puede hacer el señalamiento de que las organizaciones de la sociedad civil, al ser el aparato crítico de las acciones de los gobiernos, son un factor principal para que las personas, a través de ellas, conozcan sus derechos y aporten conocimientos en casos de prevención y atención. Por ende, es fundamental se canalicen los esfuerzos, como se ha venido ya realizando, para trabajar en estrecha

---

16 Rojas Durán, Pablo, *op. cit.,* p. 72.

17 *Id., cit.,* 2.

colaboración con las organizaciones de la sociedad civil, en la creación de canales de diálogo y cooperación, a fin de que los organismos públicos de derechos humanos potencialicen sus exigencias.

La ejecución de estrategias de diálogo y cooperación con estas organizaciones, por parte de las instituciones de derechos humanos, seguramente generará la participación necesaria de la sociedad civil para legitimar el trabajo que realizan las comisiones, defensorías o procuradurías.

3. Visión del futuro de estos organismos

Las instituciones de derechos humanos en México tienen un amplio mandato y cuentan con un andamiaje legislativo que, aunque es perfectible, concretan los Principios de París, y les permite, entre otras atribuciones: promover acciones de inconstitucionalidad; el registro de quejas, a petición de persona interesada o de oficio, en casos en los se presuma de una violación a derechos humanos; la emisión de medidas cautelares para que no se materialicen violaciones de imposible reparación; la emisión de recomendaciones en los casos en que proceda; la elaboración de diagnósticos e informes que se sometan a consideración de la comunidad nacional o internacional.

Para el ejercicio pleno de las citadas atribuciones, es prioritario que los organismos públicos de derechos humanos sigan transitando de una de autonomía de derecho a una de hecho. De lo contrario, las instituciones de derechos humanos estarán completamente sujetas al arbitrio de lo que otros poderes del Estado, órganos o grupos de poderes consideren como oportuno y necesario para las y los gobernados. De ahí que deba prevalecer este principio, no solo en lo presupuestario, sino además en las cuestiones técnicas y de gestión. Por lo anterior, se deben examinar las disposiciones legales vigentes, así como otras propuestas legislativas, que vayan en el sentido de reforzar al sistema de protección no jurisdiccional de los derechos hu-

manos, pues sus aportaciones, como se ha referido, son indiscutibles para el sostenimiento del estado democrático de derecho.

Las instituciones de derechos humanos también deben velar porque su composición asegure una representación pluralista de los distintos sectores de la sociedad civil interesados en la promoción y protección de los derechos humanos. En ese sentido, a propósito del proceso de selección del *Ombudsperson*, se considera que en el mismo debe integrarse un comité formado por personas expertas en el tema de derechos humanos, extraídas de la sociedad civil, a efecto de poder contar con los mejores perfiles para el cargo.

Otro punto que es importante considerar, y que es uno hacia el que se dirige el futuro de los organismos públicos de derechos humanos, es la prestación de asesoría técnica a los gobiernos, pues existe por parte de las autoridades, cada vez más, el interés de conocer los estándares de derechos humanos, a efecto de impulsar sus políticas con un enfoque de derechos. Las dependencias públicas que buscan las opiniones de las comisiones, defensorías o procuradurías para recibir de ellas una retro alimentación, saben que para el cumplimiento de las obligaciones constitucionales existentes se requiere del apoyo de personas expertas en esta materia. Por lo que es conveniente que las instituciones de derechos humanos dispongan de una infraestructura adecuada, de presupuesto suficiente y, por supuesto, de capital humano especializado.

Conclusiones

La tendencia de crear y fortalecer a las instituciones de derechos humanos se ha intensificado en la medida que se ha desarrollado el derecho internacional de los derechos humanos. Pues estos organismos tienen un papel fundamental en la promoción y supervisión del cumplimiento de la normatividad internacional de derechos humanos.

Ante la necesidad de contar con una alternativa para la protección de los derechos humanos, que no sea compleja ni dilatada en la actuación, el sistema de protección no jurisdiccional se ha diseñado conceptual y normativamente para estos efectos.

En el caso de nuestro país, se cuenta ya con un firme sustento constitucional y legal que sirve de base al referido sistema. Sin embargo, existen todavía algunos aspectos que atender para que el sistema siga madurando y alcance todas sus metas. Se requieren compromisos y acciones desde el Estado y la sociedad en general, para que la protección y promoción de los derechos humanos sea una realidad cotidiana en México.

Bibliografía

Hernández Zavaleta, Brenda y María Esther Martínez López, La autonomía y la independencia. Elementos cordiales para el fortalecimiento de los organismos públicos de derechos humanos, PERSEO, núm. 33, UNAM, 2015. Disponible en http://www.pudh.unam.mx/perseo/category/la-autonomia-y-la-independencia-de-los-organismos-publicos-de-derechos-humanos-en-mexico/

Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Observación General Núm. 2 (2002), El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del Niño.

______________, Consejo Económico y Social, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Proyecto de Observación General Núm. 10, La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, Aprobado en la 51a. (19o. sesiones), el 1 de diciembre de 1998.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, Antecedentes, Principios funciones y responsabilidades, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2010.

Rojas Durán, Pablo, Autonomía del *Ombudsman* local en razón de la reforma constitucional de junio de 2011. Análisis caso Nuevo León, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, 2015.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Pleno, 172456. P./J. 20/2007, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1647.

Los organismos autónomos de derechos humanos en el sistema jurídico mexicano, a 102 años de vida de la Constitución de 1917

Adolfo López Badillo
Presidente de la Comisión
de Derechos Humanos del Estado de Puebla

Sumario: 1. Introducción. 2. Principales antecedentes de los organismos públicos protectores de derechos humanos. 3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 4. Organismos estatales para la protección de los derechos humanos. 5. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos. 6. Principios generales de los organismos públicos autónomos de derechos humanos. 7. Naturaleza jurídica de los organismos públicos de protección de derechos humanos. 8. Facultades de los organismos públicos de protección de los derechos humanos. 9. La reforma de 2011 y los organismos públicos de derechos humanos. 10. Reflexión final.

1. Introducción

El Estado de Derecho, en el continente americano, ha surgido tras una lenta evolución histórica, jurídica y filosófica, dejando atrás al Estado patriarcal, el teocrático y el despótico. En el caso mexicano, el Estado de Derecho tiene su origen en los idearios de la Revolución Francesa. Pensamientos como el de Montesquieu tuvieron eco en nuestro sistema jurídico al implantarse el sistema de división de poderes, y

como parte fundamental de éste, el Poder Judicial el cual ha estado siempre presente en el ámbito del constitucionalismo mexicano.

La labor de administrar e impartir justicia es una facultad enmarcada en nuestra ley fundamental (artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). México ha sido reconocido como uno de los países creadores del Juicio de Amparo, el cual hasta el día de hoy es una institución vigente, sin embargo, es preciso citar que Ignacio Vallarta, al referirse a esta institución señaló: "que éste debería tener una tramitación sencilla y su duración debería ser breve".

La Revolución Mexicana de 1910, además de derrocar la dictadura de Porfirio Díaz, vino a establecer un nuevo contexto social, basado en principios democráticos que fueron plasmados en la promulgación de la Constitución de 1917, documento orgánico y dogmático, el cual hasta la fecha consagra los principios fundamentales del Sistema Jurídico Mexicano, dentro de los cuales pueden ser considerados los siguientes:

- El principio de Soberanía, la cual reside en el pueblo.
- El principio de división de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).
- El sistema federal, representativo y democrático.
- La supremacía constitucional.
- El Juicio de Amparo.
- La reformabilidad de la propia Constitución.
- El municipio libre.
- El principio de la división Iglesia-Estado.
- El principio de la educación social y laica.
- Los principios de igualdad, seguridad y propiedad.[1]

[1] Considero que estos son los principios fundamentales de la Constitución mexicana de 1917, los cuales informan a la propia Constitución y representan la base principal, por lo que modificarlos o reformarlos, haría que México perdiera su esencia como nación independiente y democrática.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, vigente actualmente, fue una de las primeras Constituciones contemporáneas en reconocer los derechos sociales (salud, educación, trabajo) reconocidos por la doctrina como derechos económicos, sociales y culturales. La segunda Constitución contemporánea que reconoció estos derechos fue la Constitución alemana de Weimar de 1919.

Es así como podemos reconocer que la Constitución mexicana de 1917, surge como un documento jurídico-político, enmarcado en el reconocimiento de los derechos humanos, los cuales han sido principios que han guiado la promulgación de leyes secundarias y la creación de Organismos públicos encargados de su protección y divulgación, a lo largo de 102 años de vigencia constitucional.

Una de las etapas más importantes en materia de reconocimiento de los Derechos Humanos en México, dio inicio con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en junio de 2011. El sistema jurídico mexicano cambió profundamente, y colocó a la persona en el centro de todo el actuar del Estado. Hoy en día, es incuestionable la importancia que tiene el respeto y la protección a los Derechos Humanos en nuestro país, de igual forma, es relevante el trabajo imparcial, profesional y autónomo que realicen los Organismos Públicos defensores de estos derechos (Sistema de Protección No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos).

Es así como se reafirma la relación indisoluble entre el respeto de los derechos humanos y la democracia, tal y como fue reconocido por la comunidad internacional en la Carta Democrática Interamericana, aprobada en la primera sesión plenaria de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada el 11 de septiembre de 2001, la cual señala expresamente en su artículo 3o. "Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho…"

Un siglo después de haber nacido en Suecia, la institución del *Ombudsman* empezó a ser recogida por otros ordenamientos nacionales de Escandinavia y del resto de Europa. Los grandes avances y beneficios que el ejercicio de esta función reporta, hace que el *Ombudsman* se extienda por distintos territorios hasta el punto que hoy existe en más de cincuenta países. La institución se ha especializado y tematizado, hoy es posible encontrar en diversos Sistemas Jurídicos, con sus particulares circunstancias y contextos, el *Ombudsman* de los consumidores, el bancario, el anti-trust, el de la igualdad de sexos, el militar, el judicial, el universitario, entre otros.

El Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en nuestro país, tiene antecedentes históricos y constitucionales, durante mucho tiempo existió la preocupación por parte de la comunidad internacional y de la sociedad mexicana, sobre su protección y defensa, frente a diversos problemas sociales existentes tales como la ausencia de credibilidad en algunas instituciones del estado mexicano, especialmente las de administración y procuración de justicia, donde la corrupción y la impunidad se habían convertido en prácticas cotidianas; el incremento de la marginación hacía los grupos más vulnerables y proclives a violaciones a sus derechos humanos, como es el caso de las personas que pertenecen a los pueblos y comunidades indígenas; los migrantes que cruzan la frontera hacía Estados Unidos de América; la sobrepoblación y el hacinamiento que presentan algunos Centros de Reinserción en el país. Estas situaciones originaron la creación de diversas instituciones protectoras, como veremos a continuación:

2. Principales antecedentes de los organismos públicos protectores de derechos humanos

Mucho antes de que se publicara la reforma en el *Diario Oficial de la Federación*, el 28 de enero de 1992, y se adicionara el apartado B del artículo 102, el cual elevó a la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos (CNDH) a rango constitucional y bajo la naturaleza jurídica de un Organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, dándose de esta forma el surgimiento del llamado Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos; el sistema mexicano ya presentaba algunos antecedentes institucionales, los cuales es importante recapitular a 102 años de la vigencia jurídica de la Carga Magna de 1917.

Dentro de estos antecedentes institucionales podemos citar a los siguientes: Procuraduría de los Pobres (1847); Procuraduría Federal del Consumidor (1975); Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos (1979); Procuraduría de Vecinos (1983); Defensoría de los Derechos Universitarios (1985); Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca (1986); Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (1989); Procuraduría Social del Distrito Federal (1989); y, Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos (1989). A continuación, haremos un resumen del nacimiento y naturaleza jurídica de estos importantes antecedentes institucionales, que si bien no se encontraban reconocidos a nivel constitucional, si representan los pilares más importantes para el posterior nacimiento de la CNDH.

La Procuraduría de los Pobres nace en 1847 a propuesta de Ponciano Arriaga, quien era diputado local de San Luis Potosí. Según el libro denominado "150 aniversario de la creación de la Procuraduría de los Pobres 1847-1997", Arriaga hizo su propuesta ante el Congreso del Estado el 7 de febrero de 1847, lamentando que, en México, los pobres sufrieran un tratamiento discriminatorio. La clase más numerosa tenía muchas obligaciones y nulos derechos. Los abusos de autoridad y el maltrato por parte de los servidores públicos marcaban la relación entre la administración y el pueblo.

Tras ese alegato, Arriaga propuso una ley que, entre sus 19 artículos, creaba la Procuraduría de los Pobres con tres procuradores a los que facultaba para recibir las quejas de los ofendidos y dirigirlas a la au-

toridad que deba conocer el agravio. El Procurador debía hacer un seguimiento y asegurarse de que las autoridades respectivas procederían sin demora a averiguar el hecho, decretar la reparación de la injuria y aplicar el castigo legal cuando sea justo o a decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público de quien se interpuso la queja.

Los procuradores debían visitar juzgados, edificios públicos, cárceles y demás lugares en donde por algún motivo pudiera estar interesada la suerte de los pobres, y de oficio podían formular las quejas que correspondan sobre cuántos abusos llegasen a su noticia. También podían recibir denuncias de terceros.

El resto del articulado se refería a sueldos y recursos materiales de la Procuraduría, a la obligación de otras dependencias de colaborar con ésta, a las características que debían reunir los procuradores y a las compensaciones y las sanciones que podían recibir según su desempeño.[2] La Procuraduría tenía como medio de sanción no coercitiva, la llamada sanción moral, la cual debía ser pública y sólo funcionó por unos meses debido a que la intervención estadounidense suspendió la vida institucional mexicana.

La Procuraduría Federal del Consumidor nace el 19 de diciembre de 1975 cuando el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Protección al Consumidor, con la finalidad de fortalecer los derechos sociales, ya que por primera vez se reconocen derechos de los consumidores, pero además se crea un organismo especializado en la procuración de justicia en la esfera del consumo.

Esta Procuraduría nace con el carácter de organismo descentralizado de servicio social, personalidad jurídica y patrimonio propios, con funciones de autoridad administrativa, encargada de promover y proteger

[2] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Los derechos humanos de los mexicanos*, México, CNDH, 1994, pp. 64 y ss.

los intereses de los consumidores. Su principal misión es procurar equidad y seguridad jurídica en las relaciones que establecen los consumidores con los proveedores.

México es reconocido en Latinoamérica por ser el primer país en crear una Procuraduría del Consumidor, por lo que la experiencia mexicana resulta importante, especialmente para aquellos países que actualmente (2016) empiezan a trabajar en la protección de los derechos de los consumidores, como es el caso de Ecuador.[3]

La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León, nace el 3 de enero de 1979 con la idea de proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas en los diferentes cuerpos normativos vigentes en el Estado en aquella época.

La Procuraduría de Vecinos nace por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado de esta Procuraduría era nombrado por el Ayuntamiento y ratificado por el Cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y promover sanciones e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran los derechos humanos".[4]

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM, es una figura jurídica inspirada en el *Ombudsman* sueco; fue propuesta ante el pleno del Consejo Universitario el 24 de abril de 1985, por el entonces Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, doctor Jorge Carpizo Mc-Gregor. Su naturaleza jurídica es de un órgano de carácter jurídico, el cual no se encuentra subordinado en

[3] Véase página oficial de Procuraduría del Consumidor: www.profeco.gob.mx.

[4] Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de Colima, México, Porrúa, 2002.

su actuación a ninguna autoridad dentro de la Universidad, lo que le hace ser un órgano independiente. Sus recomendaciones son obligatorias en virtud de que las mismas se encuentran fundadas en la legislación universitaria.

Su objetivo es vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales que forman la estructura y funcionamiento de la UNAM, vigilancia que se traduce en el conocimiento de los conflictos de carácter individual que se susciten entre las autoridades y el personal académico o los estudiantes, para proteger y procurar el respeto de los derechos académicos que les concede la legislación universitaria.[5] Es incompetente para conocer asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias, o problemas susceptibles de solucionarse por medios alternativos de solución de conflictos, reconocidos por la legislación universitaria.[6]

La Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, nace con la finalidad de proteger los derechos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones de ese Estado; tiene su origen en el acuerdo número 27 que reglamenta la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca, publicado el 26 de septiembre de 1986.

Este organismo era dependiente del Ejecutivo local (de acuerdo al artículo 1 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca)[7] y su función era gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas privados de su libertad. Además, intervenía para evitar los malos tratos hacía los procesados

---

5 Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, aprobado por el Consejo Universitario en sesión del 29 de mayo de 1985, publicado en la *Gaceta UNAM* el 3 de junio de 1985.

6 Véase Defensoría de los Derechos Universitarios http://www.ddu.unam.mx

7 Méndez García, Dulce María *et al.*, *Revista Jurídica*, núm. 6, México, 1987, p. 14.

indígenas; así como para supervisar, custodiar y operar los recursos públicos destinados para el pago de las fianzas correspondientes.

La Dirección General de Derechos Humanos surge por acuerdo del 2 de diciembre de 1988. Fue una oficina dependiente de la Secretaría de Gobernación federal, pero puede considerarse como el antecedente más próximo de la CNDH, ambas con el objetivo común de promover, defender y salvaguardar los derechos humanos.

La Procuraduría Social del Distrito Federal, fue creada en enero de 1989 para defender los intereses de los particulares frente a los actos de gobierno, así como para hacer recomendaciones y mejorar la atención que brinda la administración pública. En junio de 1989 se le otorgó la función de procurar el cumplimiento de la ley de condominios para el Distrito Federal y en 1993 se le encomendó la conciliación en conflictos condominales, así como el registro de administradores de condominios.[8]

La Comisión de Derechos Humanos en el Estado de Morelos, fue creada en abril de 1989 y tenía la obligación de recibir denuncias por presuntas violaciones a los derechos humanos. Era órgano de participación ciudadana que dependía funcional y operativamente del Ejecutivo Local. Tenía facultades para realizar estudios, informes y consultas para adoptar medidas a favor del respeto de los derechos humanos.

3. Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Como lo hemos analizado, antes del nacimiento de la CNDH, ya existían en el país algunos organismos estatales encargados de la pro-

---

[8] Véase Procuraduría Social www.prosoc.df.gob.mx.

tección de los derechos humanos,[9] es decir el proceso de protección se originó de la periferia, hacia el centro. Sin embargo, a nivel nacional no existía una homogeneidad de los órganos públicos estatales de protección y defensa de los derechos humanos.

Lo anterior, aunado al hecho de que, en el plano internacional, existía cierta presión sobre México en materia de derechos humanos, derivada de la internacionalización de éstos,[10] que llevó a considerar la posibilidad de crear un organismo nacional protector de los derechos humanos.

El 6 de junio de 1990, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto en el que el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, crea la CNDH, organismo que tenía competencia en todo el territorio nacional, constituyéndose originalmente como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación federal, encargado de la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentran en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.[11]

El nacimiento de la CNDH como organismo desconcentrado, comenzó a ser blanco de críticas, las cuales iban dirigidas precisamente a su naturaleza jurídica, como parte de la administración pública federal, ya que esta situación no permitiría que cumpliera cabalmente su cometido de vigilancia y protección de los derechos humanos,[12]

---

[9] Hay que recordar que México es una República Democrática, Representativa y Federal, por lo que su competencia territorial se divide en Federal, Estatal y Municipal, por tal motivo al mencionar en este caso el territorio "estatal", me estoy refiriendo a un organismo que pertenece a un Estado parte de la federación.

[10] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Gaceta* 127, México, 2001, p. 8.

[11] Artículo 2o. del Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de junio de 1990, México, D.F.

[12] Barragán, José, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Crisol, 1992, p. 20.

con ello surgió la necesidad de que la Comisión gozara de autonomía para realizar su tarea.

Ante estas posturas, la Secretaría de Gobernación federal otorgó a los funcionarios que la integraban, plena autonomía orgánica, sin sujeción a poderes jerárquicos, con la finalidad de otorgarle a la CNDH plena libertad en su actuación. Asimismo, se dispuso que su presupuesto sería elaborado por la propia Comisión, para posteriormente presentarlo ante la Secretaría de Hacienda para su aprobación. Lo anterior se consideraba como el otorgamiento de una parcial autonomía orgánica-jerárquica y financiera.

La CNDH en ese entonces tenía competencia para conocer de violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos cometidos por servidores públicos o por otras personas con la anuencia de aquellos.

El surgimiento de la CNDH fue "una muestra de la gran capacidad de respuesta gubernamental ante una de las demandas sociales más sentidas, amén de un espíritu de autocrítica y voluntad de corrección de las acciones de servicio público"[13] y el primer paso, para instaurar a plenitud la institución del *Ombudsman* en el sistema jurídico mexicano.

La segunda etapa del nacimiento de los organismos autónomos de protección de los derechos humanos, comienza con el proceso legislativo para elevar a la CNDH a rango constitucional. El 22 de abril de 1991, el ejecutivo federal envío a la Cámara de Senadores, como cámara de origen, un proyecto de reforma a la Carta Magna, para adicionar un apartado B, al artículo 102 constitucional, la cual fue discutida y aprobada el 11 de junio de 1991. Posteriormente, fue enviada a la Cámara de Diputados, como cámara revisora, la cual

[13] Lara Ponte, Rodolfo, *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, UNAM, 1993, p. 201.

aprueba la reforma el 23 de junio del mismo año.[14] La reforma fue aprobada por unanimidad de la Cámara de Senadores y con doscientos veintinueve votos a favor, cincuenta y cinco aprobatorios con reservas y tres en contra, en la Cámara de Diputados.

El 28 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma en la que se adiciona el apartado B del artículo 102, elevando a la CNDH a rango constitucional, otorgándole la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado. Esta reforma garantizaba la permanencia de la CNDH por sobre cambios sexenales de la administración pública federal.

Cabe mencionar la diferencia que existe entre un organismo desconcentrado y descentralizado, el primero de ellos no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, sino que es un órgano administrativo, jerárquicamente subordinado a otra dependencia de la administración pública, como en este caso a la Secretaría de Gobernación, mientras que un organismo descentralizado, es una entidad creada por la ley o mediante un decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

Mediante la reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999, dicho organismo nacional se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaría, modificándose la denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos por la de Comisión Nacional de los Derechos Humanos.[15] Desde entonces y hasta ahora, el presidente de la CNDH así como los miembros de su Consejo Consultivo son nombrados por el Senado de la República.

---

[14] Rabasa Cambóa, Emilio, *Vigencia y efectividad de los derechos humanos en México. Análisis jurídico de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, CNDH, 1992, p. 1.

[15] Véase Comisión Nacional de Derechos Humanos www.cndh.org.mx.

Finalmente, en la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se le confirieron atribuciones adicionales a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre ellas, la de investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, así como interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del entonces Distrito Federal, así como en contra de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal que vulneren Derechos Humanos.

Así podemos establecer que la creación de la CNDH significó en algún sentido, la adopción de la figura del *Ombudsman* en México. Su creación se debió a un decreto del Poder Ejecutivo como respuesta de la creciente demanda social (a través de organizaciones civiles de defensa de derechos humanos), de poner fin a los abusos e impunidad de los cuerpos policiales y de algunos otros órganos y dependencias gubernamentales. Con ello se dio un paso fundamental para rescatar la idea guía del respeto a los derechos humanos en todos y cada uno de los actos gubernamentales".[16]

Actualmente la CNDH es considerada Institución Nacional de Protección y Promoción de los derechos humanos, en los términos que establecen los Principios de París (Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos) y en este sentido forma parte del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas.

4. Organismos estatales para la protección de los derechos humanos

La reforma constitucional de 1992, señaló las bases para que el Congreso de la Unión, así como las legislaturas de los estados estable-

[16] Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, p. 203.

cieran organismos para la protección de los derechos humanos, que otorga el orden jurídico mexicano, así como sus competencias e incompetencias. Derivado de esta reforma constitucional, actualmente todos los estados de la República cuentan con un órgano público de protección de los Derechos Humanos, dando así respuesta a un reclamo evidente por parte de la sociedad mexicana.

Sin embargo, fue con la reforma publicada el 10 de junio de 2011, cuando se dotó constitucionalmente de plena autonomía a los organismos públicos estatales de protección de los derechos humanos, al disponer que las constituciones de los Estados establecerán y garantizarán dicha autonomía.

La defensa de los derechos fundamentales se presenta como un auténtico reto de nuestro tiempo, la piedra de toque de justicia del Derecho y de la legitimidad de poder y el procedimiento garantizador de la dignidad de los seres humanos contra todo tipo de alineación y manipulación.[17]

5. Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos

La federación, es una asociación con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituida el 23 de septiembre de 1993, integrada por los organismos protección derivados del apartado B del artículo 102 constitucional, es decir por los 32 organismos públicos estatales junto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual tiene como objeto favorecer, estrechar y fortalecer la unidad de sus asociados.

Entre sus funciones se encuentran la de fortalecer los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de los organismos públicos de protección de los derechos humanos; brindar, en la medida

[17] Fernández, Eusebio, *Teoría de la justicia y derechos humanos*, Madrid, Debate, 1984, pp. 81 y ss.

de sus posibilidades, apoyo económico, de gestión, material o técnico a sus asociados; llevar a cabo programas destinados a la promoción y protección de los derechos fundamentales; establecer y fomentar acciones de coordinación, de alcance nacional e internacional; establecer mecanismos de cooperación entre los diversos organismos; organizar eventos nacionales e internacionales; diseñar y desarrollar programas de capacitación y actualización para servidores públicos; intercambiar experiencias sobre la sustanciación de los procedimientos que, en la investigación de quejas, realizan sus asociados a fin de optimizar la práctica de los principios de inmediatez, sencillez, concentración y celeridad; implementar y coordinar programas dirigidos a prevenir y eliminar prácticas que impliquen violación a derechos humanos y coadyuvar en la actualización y modernización de los órganos, procedimientos y sistemas de la administración pública así como formular propuestas de reformas a los ordenamientos jurídicos y prácticas administrativas, a fin de garantizar una mejor protección y defensa de los derechos humanos.

6. Principios generales de los organismos públicos autónomos de derechos humanos

Como hemos visto, la figura del *Ombudsman* nació basada en una serie de principios que lo caracterizan y distinguen de otros medios de control de legalidad. Los más generalizados en el *Ombudsman* universal podríamos resumirlos de la siguiente forma:

- Su independencia, de los poderes públicos y de cualquiera otra instancia de la sociedad civil.
- Su autonomía, que le permite organizarse internamente como mejor lo estime conveniente.
- La designación de su titular hecha por el congreso.
- El carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones.
- La agilidad y rapidez en la solución de la controversia planteada a su consideración.

- La ausencia de solemnidad y formalismos en el desarrollo de sus trámites y procedimientos internos.
- La obligación de rendir informes periódicos al congreso sobre los resultados de sus trabajos y responsabilidades.
- La autoridad moral de sus titulares, jerarquía que se asegura, entre otras cosas, por su no militancia partidista.[18]

De lo anterior, podemos observar que los organismos públicos de protección de los derechos humanos tienen ciertas características comunes: son organismos públicos que conforman un sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos pero que subsisten con los órganos jurisdiccionales; sus procedimientos son sencillos y sin formalismos; son coadyuvantes en el sistema jurídico mexicano, es decir no suprimen ni sustituyen a los órganos de impartición de justicia clásicos; no solo son antagónicos a los organismos no gubernamentales, sino que se complementan y persiguen las mismas finalidades.[19]

7. Naturaleza jurídica de los organismos públicos de protección de derechos humanos

El apartado B del artículo 102 constitucional vigente establece lo siguiente:

> *B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*

[18] Fix-Zamudio, Héctor, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, Porrúa, 1988, p. 83.

[19] Cfr. Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y* Ombudsman, México, Porrúa, 1998, p. 12.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de pro-

tección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

De lo anterior se desprende que los organismos de protección de los derechos humanos son públicos, cuentan con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. Su titular es elegido por el Congreso de la Unión o de los estados, mediante un proceso de consulta pública y transparente.

8. Facultades de los organismos públicos de protección de los derechos humanos

Estos organismos tienen las facultades para:

- Conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

- Formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

- Interponer acciones de inconstitucionalidad.

- Las demás que les confiere expresamente cada una de las leyes que les son aplicables.

Por lo que se refiere a la CNDH, ésta además de las anteriores, tiene facultades para investigar hechos que constituyen violaciones graves a los derechos humanos, asimismo conoce de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

9. La reforma de 2011 y los Organismos Públicos de Derechos Humanos

El 10 de junio de 2011, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, una de las principales reformas en materia de derechos humanos en nuestro país, en la que los organismos públicos de derechos humanos resultaron fortalecidos, con modificaciones a algunos de los artículos como se ve a continuación.

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fue eliminada con la reforma al artículo 97, puesto que tratándose de violaciones graves a los derechos humanos será competente la Comisión Nacional de Derechos Humanos, facultad que se establece en el artículo 102, apartado B.

A través de esta reforma, en el artículo 102, apartado B, se establece un procedimiento especial para asegurar el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los Organismos Públicos de Derechos Humanos, reforzando así la obligación que tienen los servidores públicos responsables, para responder las recomendaciones, cuando las

Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas, las autoridades o servidores públicos responsables deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

También se otorga competencia a los organismos públicos de Derechos Humanos para conocer asuntos de carácter laboral, toda vez, que los derechos laborales, son derechos humanos "de pleno reconocimiento", tales organismos, deben asumir este vasto ámbito de competencia.

A través de este artículo, se garantiza la Autonomía de las Comisiones y Procuradurías Locales de Derechos Humanos, en virtud de que existe la posibilidad de que surjan diferentes puntos de vista entre la autoridad y el *Ombudsman* frente a la defensa de los Derechos Humanos.

Finalmente, en el artículo 105, se amplían las facultades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con la legitimación que se le reconoce para ejercer Acción de Inconstitucionalidad cuando un Tratado Internacional vigente en México, sea violatorio a otro instrumento de la misma naturaleza, el objetivo es garantizar el principio pro persona en el sistema jurídico mexicano, puesto que, el tratado que se invoque como referencia para el cuestionamiento posee un rango mayor que el que se cuestiona al atender mejor la defensa de la persona en materia de Derechos Humanos.

10. Reflexión final

Los Organismos Públicos Autónomos de Derechos Humanos, han evolucionado desde aquellas incipientes instituciones de finales del

siglo XX, hasta nuestros días, gracias al fortalecimiento constitucional con que se han ido confeccionando en los últimos años.

El logro cualitativo más importante de estos organismos es la autonomía constitucional. Con un diseño institucional que los hace independientes del resto de los poderes, el sistema nacional de protección de los derechos humanos, responde de manera objetiva a la defensa de la Constitución, cuando estos derechos se vulneran y a raíz de la reforma constitucional de 2011, materializa las exigencias que el artículo 1, impone a todas las autoridades con el fin de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

La juventud de que gozan estos organismos, aún hace necesario consolidar la confianza que les debe tener la sociedad para que se les vea como lo que auténticamente son: órganos de control constitucional no jurisdiccional que, ante la ausencia de solemnidades en su procedimiento, sin más premisas jurídicas que la legalidad, la lógica y la experiencia en la resolución de los casos, los hace altamente efectivos en el resarcimiento de los derechos vulnerados.

La Constitución centenaria ha sentado las bases, en muy poco tiempo, para que estos organismos hayan evolucionado de tal manera; aun que sus nuevos retos dependen del auténtico respeto de los derechos humanos.

La defensa pública de los derechos humanos, requiere de quienes la llevan a cabo, el cumplimiento de la Constitución y las leyes; así como la observación de ese cumplimiento por las autoridades. Los principios que por virtud de la reforma constitucional hoy se reconocen a los derechos humanos y la interpretación pro persona, conforman parte de las herramientas que estos organismos tienen para lograr sus objetivos.

La composición del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos a partir de su inclusión en el artículo 102 apartado

B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite el acceso a un mecanismo de empoderamiento a los miembros de los grupos vulnerables; de respuesta a aquellos que han sido vejados por el poder público y de lucha a quienes exigen del Estado el cumplimiento de los derechos económicos sociales y culturales como parte de una necesidad que conduzca a la sociedad a un mejor nivel de vida y satisfacción.

El *Ombudsman*

Roxana de Jesús Ávalos Vázquez
Presidenta de la Defensoría
de los Derechos Humanos de Querétaro

Hay una serie de preguntas que frecuentemente pasan por la mente del ciudadano: ¿Qué es un *Ombudsman*? ¿Para qué sirve? ¿Cómo una institución que reconoce que mis derechos humanos fueron violados emite recomendaciones que no son obligatorias? Entonces, si sus resoluciones no son vinculantes, no sirve para nada.

Este sentir, en cierta forma es la consecuencia lógica de haber importado una institución sin haber hecho una labor de concientización en la población y de explicar el objetivo de su implementación y de sus alcances.

El *Ombudsman*

> […]en el lenguaje internacional denota esta palabra una institución a la que los particulares pueden dirigirse para obtener reparación cuando se consideren indebidamente tratados, en uno u otro aspecto, por la impersonalidad de una burocracia anónima.[1]

[1] Nilsson, Per-Erik, "El Ombudsman Defensor del Pueblo ¿O Qué?", *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del* Ombudsman *en Suecia*, México, UNAM, 1986.

Hay que recordar que el origen de la institución se remonta al siglo XVIII, principalmente en Suecia, y el término *JustiteKansler* (JK) o *JustitieOmbudsman* (JO),se refiere a la persona que actúa como vocero o representante de otra sin tener interés personal en el asunto.[2]

En el último tercio del siglo XX, América Latina se vio inmersa en una serie de conflictos internos en los que los gobiernos cometieron una serie de crímenes de lesa humanidad que desbordaron las fronteras nacionales y que los sistemas jurisdiccionales locales estaban atados de manos para afrontar por su falta de independencia, lo que los hacía insuficientes, ejemplo de ellos fueron las graves violaciones de derechos humanos cometidos por las dictaduras en Argentina y en Chile. En el caso de México, todas las violaciones cometidas durante la llamada "guerra sucia".

Fue principalmente en la década de los noventas que la prestigiosa institución del *Ombudsman* fue adoptada en la región, con diversas denominaciones como Defensor del Pueblo, Comisionado o Procurador, por la gran necesidad social de que un organismo, independiente del gobierno, velara por los derechos de la población.

Características del *Ombudsman*

Independencia: es una de las características más importantes, si no es que la principal. El *Ombudsman* debe ser independiente de los tres poderes del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. La independencia es lo que "garantiza la efectividad de sus funciones y el compromiso pleno con la defensa de los derechos humanos".[3]

---

[2] *Idem*.

[3] Ramírez, Gloria, "El *Ombudsman* al alcance de todos. Manual", México, UNAM, Cátedra UNESCO de Derechos Humanos, 2009, p. 24.

Esa independencia se refleja en el hecho de que no recibe instrucciones de los tres poderes y que sus resoluciones son el resultado de una investigación seria, acuciosa, en la que se ha probado la violación de derechos humanos por parte de un servidor público y así se hace saber con el objeto de que se investigue, sancione y repare el daño.

Autonomía: la característica anterior se refuerza con la autonomía de gestión. No es posible ser independiente si el gobierno maneja o controla los recursos de la institución. Tampoco es posible que realice sus funciones si se le asigna un presupuesto menor que tenga por objeto simular ante la sociedad.

El presupuesto debe ser suficiente que le permita contar con el personal adecuado y profesional; así como con los recursos materiales necesarios para que realice las funciones de protección, así como de difusión y promoción de los derechos humanos.

Accesibilidad: ciertamente el *Ombudsman* debe ser una institución a la que puedan acceder todas las personas que aleguen la violación a un derecho humano. No obstante, tampoco es posible que pueda conocer de todas las materias y, por ello, constitucionalmente se determina su incompetencia para temas electorales o jurisdiccionales.

Transparencia y rendición de cuentas: todos los *Ombudsperson* están obligados a presentar un informe de las actividades de protección, difusión y promoción de los derechos humanos que realizaron durante el año anterior. Ese informe se presenta ante el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo dependiendo de la reglamentación específica de la materia. En el caso de Querétaro, el informe se rinde ante la Comisión de Género y Derechos Humanos de la Legislatura del Estado.

Respecto a la rendición de cuentas es fundamental que el presupuesto asignado a la institución sea supervisado, con el objeto de determinar que el gasto se está ejerciendo conforme a las normas financieras que rigen al Estado.

En el caso de Querétaro, el presupuesto de egresos es auditado por la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro, con el objeto de determinar el sano manejo de los recursos públicos. Esto brinda tranquilidad a los ciudadanos de que los recursos se están ejerciendo para lo que fueron dispuestos y evitar el manejo ilegal de los mismos.

Legitimidad: El titular no sólo debe cumplir con los requisitos establecidos en la ley, sino también el reconocimiento social en cuanto a que está preparado para hacer frente al reto de defensa y protección de los derechos humanos. Esto último resulta muy complicado, en razón de que la sociedad mexicana actual está desencantada de las instituciones, de los políticos y de todo aquello que huela a gobierno.

Por eso es importante que el *Ombudsperson* sea una figura apolítica y apartidista; esto garantizará que sus resoluciones sean imparciales, no sujetas a los intereses de grupos de poder o al termómetro político de su entidad y, de esta manera, generar la confianza de sus conciudadanos, pues su compromiso será con estos.

Cumplimiento de sus resoluciones

El cuestionamiento permanente de la sociedad es el relativo a la falta de cumplimiento de las recomendaciones y, en general, de cualesquiera de las resoluciones de los *Ombudsman.* Es frecuente escuchar a los medios de comunicación y a la sociedad civil organizada acerca de que hay que "dotar de dientes" a la institución. Si las resoluciones de los organismos públicos de derechos humanos fueran obligatorias y pudieran hacerse cumplir por la fuerza, estaríamos cambiando la naturaleza jurídica de la institución, estaríamos hablando de los tribunales.

El satisfactorio cumplimiento de las resoluciones del *Ombudsman* se debe a la "autoridad moral" de su titular. La labor respetuosa, objetiva

e imparcial construye la "autoridad moral", en razón de que esas resoluciones están basadas en las pruebas, evidencias, datos y elementos de convicción que consten en los respectivos expedientes.

De qué manera debe actuar el *Ombudsman* con las autoridades y servidores públicos a los que señala como responsables de la violación de derechos humanos sin que se genere la desconfianza de la población. Siempre de manera respetuosa. La primera regla en materia de derechos humanos es el respeto a la dignidad de las personas. No se puede trabajar insultando o denostando a las autoridades o servidores públicos, porque generaría un clima de rispidez que no propiciaría la solución de los conflictos; sin que esto signifique que no se les harán los señalamientos pertinentes motivados por las violaciones de derechos humanos.

En este punto, es relevante el establecimiento de vínculos de colaboración, así como el respeto interinstitucional con las diversas autoridades federales, estatales y municipales. Al fin y al cabo, el trabajo del *Ombudsperson* es convencer respetuosamente, pero con firmeza a los servidores públicos responsables de la violación de derechos humanos para que reconozcan el hecho y le pongan la solución pertinente.

Es constante acusar a los O*mbudsperson* de "defender delincuentes". Los organismos públicos de derechos humanos velan porque los servidores públicos cumplan siempre con la ley. Es mandato constitucional que todo acto de molestia por parte de una autoridad debe estar fundado en la ley, de no ser así, se estaría infringiendo el principio de legalidad y, en consecuencia, los actos de esa autoridad son nulos.

Frecuentemente, la autoridad, algunas veces por ignorancia, infringe este principio de legalidad y los grupos delincuenciales se aprovechan de este fallo para argumentarlo en su favor. Ciertamente, los organismos públicos de derechos humanos deben hacer notar este error, es parte de su trabajo, pero, sin que esto signifique que se está prote-

giendo al probable responsable de la comisión de un delito; lo que se está protegiendo es el estado de derecho. Es por ello, que se hace notar la violación al derecho humano del probable responsable; así como también, se determina que esto no será obstáculo para que éste sea juzgado y, en su caso, sancionado, en un procedimiento limpio y apegado a la ley, por el hecho delictivo que se le atribuya, evitando con ello la impunidad.

El hacer cumplir la ley respetando los derechos humanos de las personas tiene como resultado evitar la impunidad. Eso es la justicia.

Los Organismos Constitucionales Autónomos en México

Piedra Angular de la Democracia

Jorge Andrés López Espinosa
Presidente de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de San Luis Potosí

Todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho que se precie de serlo verdaderamente, requiere de contrapesos reales y efectivos, pues el ejercicio del poder y la tentación de ejercerlo sin ningún limite, ha sido una constante en la historia de la humanidad, las luchas de todos los tiempos por contrarrestar la discrecionalidad en la toma de decisiones de quien gobierna ha sido motor de transformaciones. (Otrora 1a., 2a. y 3a. Transformación: Independencia, Reforma y Revolución).

Así como es imposible imaginar pueblos con pensamiento homogéneo, es absurdo que un gobierno pretenda ejercer el poder sin que nadie le critique o le cuestione la forma en que toma sus decisiones, pues la pluralidad de ideas es la que enriquece o incluso legitima tales decisiones, además de que precisamente el pluralismo y la diversidad de pensamiento convierte a los integrantes de las sociedades en pueblos maduros donde el diálogo, la negociación política y las coincidencias en las divergencias, permiten avances no sólo en lo político, sino también en lo económico, lo cultural y lo social.

En este sentido, México no ha sido ajeno a las luchas por colocar auténticos frenos y contrapesos institucionales al ejercicio del poder público, así, nuestra nación cuenta hoy —todavía— con valiosos Or-

ganismos Constitucionales Autónomos como lo son: los electorales, (INE) y (OPLES), financiero (Banco de México) Organismos de Transparencia (INAI y sus homólogos estatales) y por supuesto las Comisiones Nacional y los Organismos Estatales de Protección y Defensa de los Derechos Humanos.

Cualquier pretensión desde el poder central por minimizar sus facultades y mermar las capacidades presupuestales de estos entes autónomos, es un atentado directo contra el Estado Democrático y Constitucional de Derecho; sería un gravísimo retroceso disminuir lo que tantas décadas ha costado construir para que las y los mexicanos tengamos solidas Instituciones que han permitido no solo elecciones libres, política monetaria responsable, transparencia y rendición de cuentas, pero sobre todo defensa de los derechos humanos, entendidos estos como el eje rector de la política del Estado mexicano.

Por eso el llamado siempre respetuoso, es a fortalecer a los Organismos Constitucionales Autónomos, un No rotundo a cualquier acto de desmantelamiento de estas valiosas Instituciones; pues vemos con gran preocupación los intentos de reformas que se pretenden realizar desde el poder central en agravio de los Organismos Electorales, entes que han sido pilares de la transición democrática mexicana, perfectibles si, pero de una existencia indispensable. Hoy más que nunca hay que ser valientes y alzar la voz para decir No al autoritarismo y Sí a la defensa de las Instituciones; a nuestra generación heredera de la lucha por la democracia nos corresponde el deber "moral" -ahora que desde el Gobierno de México tanto se habla de ese concepto- de cuidar esas Instituciones Autónomas consolidadas en la transición de la última década del siglo XX.

Quienes verdaderamente creemos en el Estado Constitucional y Democrático de Derecho, necesitamos continuar siendo críticos, no podemos dejar de serlo, pero no la crítica malsana sino la que construye, la que fortalece, pero también necesitamos que el Gobierno escuche, que el Gobierno entienda que el ejercicio del poder no es ni puede ser

un monólogo, por eso desde aquí refrendamos nuestra solidaridad a todos y cada uno de quienes hoy en México les corresponde encabezar un Organismo Constitucional Autónomo.

A los Organismos electorales, a los de transparencia y a los de derechos humanos el llamado es a la unidad, ejercer con valentía y dignidad la encomienda que nos ha sido depositada; y mención especial para el *Ombudsperson* nacional, Don Luis Raúl González Pérez, de quien seguimos su ejemplo y que, con toda claridad señaló en su momento los riesgos de militarización del país con la creación de la Guardia Nacional, conminó a que todas las autoridades funden y motiven sus actos así se trate de un memorándum, expuso también de manera impecable en la Recomendación 29/2019 el desamparo en que han quedado miles de mujeres y niños con el recorte presupuestal a estancias infantiles, lamentablemente a estas contundentes acciones vinieron respuestas desalentadoras, como la no presencia del Titular del Ejecutivo Federal a la presentación del más reciente informe de la CNDH, pero también expresiones de descalificación con adjetivos inaceptables de la Recomendación que busca restituir a miles de niños su derecho a contar con un espacio seguro como lo es una estancia infantil.

De ahí la importancia de insistir para que no se olvide, cualquier transformación debe tener como hoja de ruta a los derechos humanos, desatender o descalificar las voces de quienes día con día señalamos las áreas de oportunidad en los gobiernos, es también dejar de escuchar la voz del pueblo al que hoy tanto se apela en la toma de decisiones. Si la Democracia ha permitido transiciones pacíficas, no toleremos su desquebrajamiento, ayudemos a fortalecerla, es responsabilidad de todas y todos.

Por Amor a México.
Es cuanto.

San Luis de la Patria, verano de 2019.

La importancia del Sistema No Jurisdiccional de los Derechos Humanos

José Carlos Álvarez Ortega
Presidente de la Comisión Estatal
de los Derechos Humanos de Sinaloa

I. Introducción

Es importante recordar que en nuestro país contamos con una forma de gobierno democrática, es decir, que la soberanía reside en el pueblo, quien ejerce el poder directamente o por medio de representantes, lo cual se encuentra contemplado en nuestra Constitución Política.

De igual forma, nuestro estado de derecho se sustenta en la división de poderes, es decir, contamos con los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, mismos que están dotados de autonomía, esto para generar contrapesos en la toma de las decisiones de los otros poderes y así impedir la acumulación absoluta del poder. En otras palabras, la función esencial de la división de poderes es defender la soberanía y el estado de derecho, mediante el ejercicio de la autonomía por parte de cada uno de ellos.

Uno de los factores más importantes en los que se sustentan la división de poderes es la autonomía, misma que de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, cuenta con distintas acepciones, entre las cuales las siguientes:

1. "Potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios."
2. "Condición de quien, para ciertas cosas, no depende de nadie."

¿Por qué la autonomía es uno de los factores más importantes? Como podemos advertir de su significado, un órgano autónomo es aquel que principalmente se rige mediante sus normas y órganos de gobierno propios y que no depende de nadie, por lo que, en el plano de los tres poderes de gobierno podríamos decir que el actuar de cada uno de ellos no debe estar sujeto a injerencias o subordinación de cualquier otro.

Es importante mencionar que dicha división de poderes tal y como la conocemos ahora, fue instituida en la Constitución de 1824, trayendo a colación lo anterior ya que es relevante entender en qué contexto fue en el que se dictaminó por parte de los integrantes del poder constituyente determinar la separación de los poderes.

Como es bien sabido, nuestro país estaba bajo el dominio de la corona española, lo cual desató un movimiento independentista que se extendió de 1810 hasta el año de 1821, es decir, la forma de gobierno que actualmente tenemos no era así, por lo cual el poder constituyente instituyó dicha división de poderes para evitar volver a tener que derrocar un régimen donde el poder se centrara en una sola persona.

II. Función de los Órganos Constitucionales Autónomos

A lo largo del tiempo y con una sociedad cambiante, el funcionamiento de los contrapesos generados por la división de poderes fue dejando al descubierto ciertas fallas, mismas que han sido subsanadas a través de reformas constitucionales para crear órganos constitucionales autónomos y así convertir organismos descentralizados o des-

concentrados, dependientes de alguno de los tres poderes. en organismos con autonomía propia y de esa manera poder llevar otro sistema de contrapesos.

Los órganos constitucionales autónomos tienen encomendadas funciones especializadas que no pueden ser realizadas por alguno de los tres poderes, toda vez que el Estado actuaría como juez y parte. El hecho de que constitucionalmente se les dotara de autonomía no es una mera casualidad, al contrario, fueron dotados de autonomía para fungir como órganos protectores de nuestro estado de derecho.

En cuanto a los organismos no jurisdiccionales, es decir, los organismos públicos de derechos humanos son aquellos que constitucionalmente fueron creados para conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Se les llama organismos no jurisdiccionales debido a que las resoluciones que emiten no son vinculatorias, es decir, no fungen como un órgano que dirime controversias entre particulares mediante sentencias obligatorias.

En nuestro país, el primer organismo defensor de derechos humanos fue la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, misma que fue creada en el año de 1990, como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, sin embargo, en el año de 1992 se reformó la Constitución Política para adicionar el apartado B al artículo 102 donde se estableció su denominación y que contaría con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

De igual forma en dicha reforma los legisladores instruyeron a las legislaturas de las entidades federativas para que en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran de igual forma organismos

de protección de los derechos humanos. Por lo que a su vez a partir de 1992 fueron creados en los Estados que conforman nuestro país organismos locales protectores de derechos humanos.

III. Las reformas constitucionales de 1992 y 2011

La reforma Constitucional de 1992, fue de gran trascendencia para nuestro país, ya que tras años de lucha social y de trabajo reflejado por parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el 24 de enero del año en mención, se elevó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a rango constitucional y autorizó a los Estados para la creación de un órgano similar, se trataba de autorizar a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para presionar moral y políticamente a las autoridades transgresoras de derechos humanos y que a su vez se informara a la Cámara de Diputados de aquellas violaciones graves a los derechos humanos esenciales de las personas, reforzando de esa manera, el principio de división de poderes y la facultad de vigilancia del Poder Legislativo.

Así, los derechos humanos en nuestro país, han ido tomando mayor importancia con el tiempo. Por ello a partir de la Reforma Constitucional de junio de 2011, se elevaron a rango Constitucional los derechos humanos, obligando a todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, a promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos. De igual forma se incorporaron los tratados internacionales al orden jurídico mexicano, estando éstos a la par con nuestra Carta Magna, es decir, en un mismo nivel jerárquico, por lo que se puede entender la importancia del respeto a los mismos.

De acuerdo al doctor Héctor Fix Zamudio, este sistema no jurisdiccional no es un sistema que México inventó; la figura del *Ombudsman* es de origen sueco la cual está dirigida hacia la protección de los de-

rechos e intereses legítimos de los administrados frente a actos y resoluciones administrativos de cualquier autoridad.

IV. Importancia de los Organismos No Jurisdiccionales

En diferentes partes del mundo la figura del *Ombudsman* es utilizada, con diferentes atribuciones, sin embargo, una función primordial ineludible es la de ser el ente encargado de señalar la actuación de órganos de gobierno en contra de sus gobernados.

El *Ombudsman* solo puede existir donde hay un interés real porque cada día la protección de los derechos humanos sea mejor, donde las autoridades actúan de buena fe y están tan interesados como los gobernados en que sus errores puedan ser corregidos con la finalidad de evitar que se vuelvan a producir. En una palabra, para el éxito del *Ombudsman* es indispensable la colaboración de las autoridades y su compromiso con el régimen democrático.[1]

De ahí es que deriva la importancia de este tipo de organismos no jurisdiccionales. Nuestro estado de derecho está basado en un sistema de pesos y contrapesos. Anterior a la creación de los organismos protectores de derechos humanos no existía un organismo encargado de conocer de los actos u omisiones provenientes de servidores públicos o de cualquier autoridad.

Es decir, este sistema funciona como un real contrapeso toda vez que, si las autoridades o servidores públicos no tuvieran un órgano autónomo capaz de señalar su actuar irregular o que dicho organismo fuera un órgano desconcentrado dependiente del mismo poder, encontraríamos mayores violaciones que se cometieran en contra de los gobernados.

---

[1] Reid, Colin T., "The polish ombudsman", en *Review of Socialist Law*, Holanda, Martinus Nijhoff Publisers, vol. 14, núm. 3, 1998, p. 257.

En la actualidad, se ha estigmatizado a los organismos defensores de derechos humanos en nuestro país señalándolos como protectores de delincuentes, sin embargo, dicho señalamiento es totalmente equivoco, ya que éstos en sus resoluciones no hacen señalamiento alguno a favor o en contra del acto delictivo cometido por la persona, al contrario, son protectores de la dignidad de los gobernados, son protectores de los abusos de poder, son protectores de toda falta administrativa que cometa el Estado, por lo mismo es inexcusable querer demeritar de esa manera la labor de los mismos.

La función de estos organismos resulta incómoda para algunas autoridades que forman parte del andamiaje de nuestro país, ya que señalan sus errores y vigilan su actuar. Sin embargo, la actuación de los organismos públicos de derechos humanos no solo se basa en las recomendaciones que emiten, toda vez que no es la única función que tienen; éstos realizan un sinfín de actividades tendientes a la protección y divulgación de los derechos humanos, tales como la capacitación a servidores públicos, sociedad en general, grupos en situación de vulnerabilidad, entre otros.

Las recomendaciones no vinculatorias es una de las cosas más criticadas a los organismos públicos de derechos humanos, ya que la aceptación de la misma no es obligatoria ni tampoco su cumplimiento, sin embargo, cabe recalcar que a pesar de no ser vinculantes en su mayoría son aceptadas por las autoridades. Si bien es cierto que su aceptación no es obligatoria como la de cualquier autoridad jurisdiccional, también es cierto que dichas recomendaciones tienen un peso cívico y que cada vez más la sociedad exige su cumplimiento.

Ahora, convertir el sistema no jurisdiccional de derechos humanos en un sistema jurisdiccional no es una opción viable, ya que nuestro sistema judicial no es compatible, además dichos organismos pueden ser más eficaces si respetara su autonomía en su actuar.

El desconocimiento de los derechos humanos es un tema que debe preocuparnos, no solo por parte de las personas, sino más preocu-

pante resulta que las mismas autoridades y servidores públicos no conozcan los derechos humanos ni de los ciudadanos ni los propios y en consecuencia mucho menos a las autoridades encargadas de velar por ellos.

Desgraciadamente año tras año los organismos públicos se ven cada vez más afectados en el tema presupuestal, su importancia o la incomodidad que generan es reflejada en sus presupuestos, tal vez para limitar su actuar, afectando directamente su autonomía.

Es importante que los tres poderes y autoridades en conjunto se encargaran de fortalecer los organismos públicos de derechos humanos, ya que, este tipo de organismos puede ser quien legitime su actuar, es decir, que sean estos los que devuelvan la confianza a la sociedad respecto de las autoridades.

V. Visión de los derechos humanos

A lo largo de los años México ha avanzado en materia de derechos humanos, tenemos que defender lo que se ha logrado, no podemos volver al país de antes en donde no pasaba nada, hoy más que nunca debemos hacer valer nuestra soberanía y exigir el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades, así como de todos los tratados internacionales de los que México es parte.

La figura del *Ombudsman* ha tenido un éxito en nuestro país, implica una institución que llena una necesidad ineludible, como uno de los instrumentos efectivos de tutela de los derechos e intereses legítimos de la sociedad, ya que significa la posibilidad para estos de acudir a funcionarios que pueden recibir directa o indirectamente sus reclamaciones, sin necesidad de formalidades procesales y que cuenta con funcionarios facultados para realizar investigaciones inmediatas, que les permite formular recomendaciones o llevar o emplear mecanismos alternos de solución de controversias para solucionar de forma rápida

los problemas constantes que afectan cotidianamente a los gobernados.

No podemos dejar que por simples ideologías políticas quieran menospreciar la labor de los organismos públicos de derechos humanos, labor que a lo largo de más de 25 años han venido realizado los diferentes organismos garantes de los derechos humanos en nuestro país, no podemos permitir que nos priven de organismos interesados en erradicar las malas prácticas de abuso de autoridad. Ya que de acuerdo al Dr. Jorge Carpizo,[2] el *Ombudsman* debe ser apolítico y apartidista para evitar caer en controversias de carácter político ya que si cayera en ellas, poco sería lo que podría aportar al país y mucho perdería, porque el *Ombudsman* siempre tiene que ser imparcial y la sociedad debe estar segura de que sus recomendaciones son objetivas e imparciales.

Los órganos del sistema no jurisdiccional de derechos humanos, son un medio efectivo para lograr la justiciabilidad de los derechos de la sociedad, al tener un amplio margen de acción, al no ceñirse a tecnicismos jurídicos o procesales, y tener como objetivo proteger a las personas frente acciones u omisiones del Estado.

En cuanto a los diferentes puntos de vista de que las recomendaciones que son emitidas por estos organismos deben tener un carácter vinculante para las autoridades, es importante recalcar que, el carácter de órgano no jurisdiccional, como ya lo dijimos, deriva de dicha característica de las mismas, es decir, al querer darle carácter vinculante a esas resoluciones, las procedimientos ya no serían flexibles y amigables como lo son, se tendrían que apegar a un proceso jurídico rígido, y no solo eso, los procedimientos e investigaciones que son seguidos por estos organismos ya afectarían el ejercicio de otros derechos y medios de defensa contemplados que puedan corresponder

---

[2] Carpizo, Jorge, *¿Qué es la Comisión Nacional de Derechos Humanos?*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1990, p. 8.

a los afectados conforme a las leyes, en pocas palabras, se daría un conflicto de competencias.

Como lo menciona el Dr. Jorge Carpizo, la figura del *Ombudsman* es un instrumento más, pero importante, en el complejo mecanismo que tiende a controlar el poder en beneficio de la libertad, igualdad y seguridad jurídica de las personas.[3]

[3] Carpizo, Jorge, "Algunas reflexiones sobre el *Ombudsman* y los Derechos Humanos", en *Los Derechos Humanos en la obre de Jorge Carpizo,* México, 2015, 1a. ed., Defensoría de los Derechos Universitarios.

Reflexiones sobre la importancia del Sistema No Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en México. Su autonomía de cara al futuro

Olivia Lemus
Presidenta de la Comisión
de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas

Nuestro país ha experimentado en varias décadas la creación de mecanismos institucionales que tienen como meta fortalecer su sistema democrático, parte de estos cambios, que no fueron producto de la actitud condescendiente del Poder, sino consecuencia de una sociedad que estaba demandando modificaciones políticas (década de los años noventa), situación que se expresó a través de voces valientes y contestatarias que estaban cansadas de que no existieran contrapesos reales frente a la arbitrariedad, el abuso y la indiferencia pública, se vieron expresados en la creación de lo que hoy conocemos como el *Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos,* conformado por 32 organismos locales y uno de carácter nacional (reforma Constitucional de 1992).[1]

---

[1] El 27 de enero de 1992 se incorporó a la Constitución mexicana la figura de los Organismos de Protección de Derechos Humanos (CNDH y sus homologas en los estados), se previó en el artículo102 un apartado B que a la letra señalaba: *"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán*

En este sentido, este andamiaje institucional representa un valioso logro para la vida democrática del país por varias razones, en primer lugar, porque incorporó un vocablo novedoso al texto constitucional (derechos humanos), que conllevó a generar una discusión académica y después jurisprudencial sobre la protección de los derechos y criterios que venía a focalizar a la persona y su dignidad como piedra angular de todo el actuar público y que eventualmente conllevó a la reforma más icónica que ha tendido este país en materia de derechos humanos (junio de 2011). En segundo lugar, porque en sí mismas las Comisiones de Derechos Humanos no sólo tienen como objeto la protección y difusión de los derechos, sino que también representan un *contrapeso real* a las estructuras convencionales de Poder. Y en tercero, porque a través de este Sistema de Protección se ha logrado concientizar y defender a las personas que difícilmente pueden acceder a otros medios de justiciabilidad, precisamente por su configuración y naturaleza de sus procedimientos de investigación.

Bajo esta lógica, el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos tuvo que pasar por un proceso arduo de desarrollo en su modelación y futura incorporación al sistema de normas mexicano, que es bueno tener en mente porque permite dimensionar el esfuerzo en capacidades, recursos y tiempo para la construcción de instituciones de estado, esto es así, porque como bien es conocido, es un modelo inspirado en la figura sueca del Justitie-*Ombudsman*[2] que para su época de

---

recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales. El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados".

2 En el caso de Suecia (1809) el *Ombudsman* estuvo orientado fundamentalmente a constituir una herramienta para equilibrar el poder político, si bien se protegían los derechos de los ciudadanos, la institución contribuyo a desarrollar la democracia y la eficiencia de la administración pública en ese país, sin embargo, es evidente que a partir de la década de los años 40s del siglo XX, al igual que otros Estados, se vio influenciada por el derecho internacional de los derechos humanos (norma, doctrina y jurisprudencia internacional). Una muestra de ello la podemos encontrar en el artículo 19 del Instrumento de gobierno (ley constitucional del reino) en el que se

creación (1809) poseía muchas características que en su equivalente mexicano se fueron agregando tras constantes modificaciones legislativas y constitucionales, en ese sentido, conviene señalar que la primera Comisión Nacional de Derechos Humanos se creó como una instancia que emanaba de un decreto ejecutivo,[3] lo cual no atendía al modelo tradicional escandinavo cuya esencia consiste en que el órgano de creación debe ser el legislativo, garantizando con ello una adopción en la Constitución, no obstante, eventualmente esta modelación llegaría finalmente con la reforma constitucional del 27 de enero de 1992, cuando además se incorporó la figura de los Organismos de Protección de Derechos Humanos (uno por cada entidad federativa), sumada a la nueva Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como ente nacional, contenida en el artículo 102 apartado B de dicho instrumento normativo, a partir de ahí vendrían tres reformas que serían de vital importancia para el fortalecimiento del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, la primera, relativa al otorgamiento de su *autonomía* de fecha 13 de septiembre de 1999, la segunda, de fecha 14 de septiembre de 2006, en la que se reforma el artículo 105 constitu-

puede apreciar la incorporación terminológica de la conceptualización internacional de los derechos de las personas, al establecer que: *“Ningún acto de la ley u otras disposiciones pueden contravenir los compromisos adoptados por Suecia en virtud del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales”*.

[3] El 5 de junio de 1990 se emitió el Decreto Presidencial que establecía la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, el decreto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de junio del mismo año. Debe señalarse que el nacimiento de la CNDH mediante decreto presidencial, era la única forma para que un medio de control sobre la propia administración pública pudiera ver su existencia jurídica en este país. A pesar de las limitaciones que legalmente tenía la Comisión Nacional de Derechos Humanos debe señalarse que su reglamento interno (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de agosto de 1990) contribuyó a que tomara forma de un *Ombudsman*. No obstante, como ya lo hemos señalado transcurría la década de los años 90s y el contexto político de México estaba cambiando, lo que permitió su pronta constitucionalización. Anterior a esta Comisión la Secretaría de Gobernación creó la Dirección General de Derechos Humanos el 2 de diciembre de 1988 y publicado en *Diario Oficial de la Federación* el 13 de febrero de 1989, esta oficina actuó sin ningún tipo de independencia y desapareció al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

cional, con la finalidad de facultar a la CNDH y sus homólogas en los Estados para presentar *acciones de inconstitucionalidad* contra leyes que vulneraran los derechos humanos, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Tribunal Constitucional de México) y finalmente, la reforma en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, que vino a remodelar todo el panorama en la manera de dimensionar los derechos fundamentales y el papel que el Estado y sus actores deben tener, reforzando al Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos en la medida que obligó a proporcionar autonomía a los Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

Es claro que la tarea no ha sido fácil en términos de haber apostado por construir un sistema compuesto de instituciones con un fin bien delimitado y una esfera competencial que genere un contrapeso real al uso arbitrario del Poder, que permite identificar en ella la existencia de credibilidad porque su diseño y renovación demandan consenso de diferentes actores que están representados en los diferentes órganos legislativos (estatal y federal). Sin lugar a duda, existe un arduo trabajo que debemos reconocer en la vertebración de este andamiaje institucional modelado a través de décadas, que han supuesto la conjunción de esfuerzos desde diferentes trincheras y a diferentes niveles, es importante valorar ese esfuerzo que ha sido gradual porque poco a poco se tuvo que arrancar parcelas de poder al Poder, y con ello resulta relevante aquilatar esos esfuerzos y conquistas ante el mesianismo político o la ignorancia e irresponsabilidad de quienes creen que es necesario destruir para renovar lo público, por supuesto que se necesita continuar avanzando en el fortalecimiento del Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, en primer lugar, porque por antonomasia el sistema representa un mecanismo para las personas que no tiene voz, aquellos que no pueden acceder a los medios tradicionales de justicia porque son incosteables en un país de más de 50 millones de pobres[4] o porque sim-

[4] Consejo Nacional de Evaluación para la Política de Desarrollo Social. Resultado de pobreza en México 2016 a nivel nacional; Pobreza: 53.4 millos de personas; Pobreza extrema: 9.4 millones de personas. Disponible en https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx

plemente los utilizaron, no recibieron justicia y por ende son estas estructuras las que están generando la vulneración de sus derechos.

Su autonomía de cara al futuro

Finalmente, resulta conveniente valorar un tema de gran relevancia para el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos, que consiste necesariamente en su autonomía, ya que como se ha abordado anteriormente, esta característica implica una enorme lucha para las Comisiones de Derechos Humanos que no obtuvieron autonomía con el simple hecho de entrar a la Constitución, sino que debió pasar un largo proceso que solo se cerraría hasta entrado el año 2011, en la que se homólogo esta característica para todos los organismos que componen el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos.

La autonomía es una característica complementaria de la independencia, no obstante, es una cualidad desarrollada en esquemas nacionales en los que la adaptación del *Ombudsman* ha resultado complicada y además en la que se tiene la facultad de promover y proteger los derechos humanos. "*esta nota distintiva significa que el* Ombudsman *tiene amplias facultades discrecionales para organizar internamente el funcionamiento de las oficinas, así como para manejar los recursos autorizados por el órgano competente del Estado. Es decir, por regla general, cuenta con autonomía de gestión presupuestaria y funcional, apoyado por un consejo consultivo de ciudadanos o parlamentarios*".[5] Por otro lado, de conformidad con los Principios de París[6] se establece que las instituciones nacionales de promoción y

[5] Torres Hinojosa, Rafael, *El* Ombudsman *en el estado de Tamaulipas naturaleza y competencia*, México, CODHET, 2005. p. 15.

[6] Resolución 48/134 aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, 1994, p. 6. Disponible en http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/116/27/PDF/N9411627.pdf?OpenElement

protección de derechos humanos requieren no estar sujetas a controles financieros, disfrutar de infraestructuras propias y un presupuesto suficiente. Todo esto tiene como finalidad lograr la plena autonomía respecto a otros poderes del Estado.

En consecuencia, la autonomía implica asumirse como instituciones de estado y no de gobierno, con un mandato a largo plazo que no depende de metas ni de administraciones cortoplacistas, es base esencial para que se pueda ejercer el mandato de las Comisiones de Derechos Humanos, sin ella, difícilmente tendrían la posibilidad de actuar como lo hacen, investigar hasta donde se tiene que investigar, llegar a la verdad histórica de los acontecimientos en aquellos casos de vulneraciones a los derechos humanos y emitir los pronunciamientos correspondientes, es decir, sin autonomía se carecería de la posibilidad de decir lo que se piensa y decirlo en el tono que merece ser dicho.

Es claro que la autonomía es de vital importancia para poder desarrollar una labor como la que desempeñan las Comisiones de Derechos Humanos, por esa razón, se deben sumar esfuerzos para reducir la brecha presupuestal entre Organismos, y presionar allá donde tradicionalmente estos han sido olvidados, a esto debe sumarse una postura común frente a las actitudes desde las estructuras públicas que trivializan el ejercicio de los derechos humanos y el trabajo que efectúan las Comisiones al emitir sus pronunciamientos, que irresponsablemente polarizan y generan odio e intolerancia, por lo tanto, si el Sistema no Jurisdiccional de Protección de Derechos Humanos pretende sobrevivir, resulta necesario redoblar esfuerzos en la generación de más lazos entre instituciones que tienen el mismo objetivo en común, pero en diferente ambiente competencial, y que al final derivan de la misma base constitucional (artículo 102 apartado B).

La Importancia de la Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos

Víctor Manuel Cid del Prado Pineda
Presidente de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Tlaxcala

Sumario: 1. Introducción. 2. El sistema jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México. 3. Antecedentes del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México. 4. La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos públicos de derechos humanos. 5. El deber correlativo de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos. 6. Reflexiones finales.

1. Introducción

Hace ya casi tres décadas que en nuestro país, se consolidó la Protección no jurisdiccional de los derechos humanos y casi ocho años han transcurrido desde que el 10 de junio de 2011 se publicara en el *Diario Oficial de la Federación* la más significativa modificación a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos, reformas que ofrecieron novedades que cambiaron de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar dichos derechos en nuestro país. Hoy la sociedad mexicana y sus au-

toridades siguen desafiando el reto de hacer que en la vida diaria de las personas se reflejen los cambios constituidos como promesas plasmadas en la Constitución.

Observamos un escenario de una regeneración, generalización e impulso de luchas por la defensa de los derechos humanos por distintos grupos de población, organismos de la sociedad civil, instituciones gubernamentales y la academia. Esta dinámica ha cubierto diversos aspectos, desde avances en las definiciones conceptuales hasta prácticas de defensa efectiva de los mismos.

Las leyes reflejan el contexto histórico de su creación, ya que muestran los fenómenos socio jurídicos a los cuales se le debe buscar una alternativa de solución, en este proceso se deben ver involucrados diversos sectores de la sociedad, que van desde funcionarios de gobierno de los tres poderes, atendiendo a la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les confiere; académicos expertos en las temáticas a discutir e inquietudes e iniciativas de la sociedad civil organizada.

En el presente ensayo, se exponen algunas reflexiones en torno a la manera en que la reforma constitucional de derechos humanos transformó el marco normativo sobre el que trabajan las autoridades, pues es claro que deben adoptar las providencias apropiadas para que las autoridades administrativas y judiciales apliquen, cuando sea menester, la normativa local, nacional e internacional relativa a los derechos humanos.

2. El sistema jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos en México

Los derechos humanos están reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales obligatorios para México, por lo que se cuenta con distintos medios

de protección, tanto nacionales como internacionales y se distingue entre la protección jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos.

La protección jurisdiccional, se lleva a cabo a nivel nacional en los Juzgados y Tribunales Federales competentes a cargo de medios indirectos de protección, como las garantías judiciales, además existen los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, tanto los universales como los regionales.

Por su parte, la protección no jurisdiccional, corre a cargo de los organismos públicos autónomos que tienen fundamento en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política; a los titulares de estos organismos se les identifica como *Ombudsman*, y se trata de un organismo autónomo, es decir independiente de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y se ocupa de quejas específicas contra injusticias o errores administrativos y cuenta con la facultad de investigar, observar y dar publicidad de las acciones administrativas.

En la actualidad, y con el ánimo de adecuar el término tradicional a un lenguaje con perspectiva de género, comienza a utilizarse el de *Ombudsperson* para dirigirse a su titular o a quien represente el del organismo.

3. Antecedentes del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en México

Uno de los antecedentes que influyó en el mundo a las diversas figuras del *Ombudsman*, es el antecedente relativo a la Ley de Procuraduría de Pobres que fue promovida por Ponciano Arriaga como diputado local en el estado de San Luis Potosí (7 de febrero de 1847), para defender a las clases sociales más vulnerables ante los abusos, excesos, agravios, vejación y maltratos de los poderes. Siendo un antecedente

de la Defensoría de Oficio (elevada a rango constitucional en 1857) y de la Defensoría Social, y también un antecedente lejano de la actual Comisión Nacional de los Derechos Humanos; entre sus atribuciones, resaltaba: 1) Realizar visitas a oficinas públicas; 2) Formular quejas, y 3) Formular recomendaciones a las autoridades que incumplían con sus funciones. (carecían de independencia y autonomía).

Otro antecedente, pero más reciente, data del año 1975, cuando se creó la Procuraduría Federal del Consumidor, como un organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, creada para la defensa de los derechos de los consumidores, pero no es un organismo constitucional autónomo. En 1985, la UNAM estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, creado por el Consejo Universitario, su finalidad "recibir las reclamaciones individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico de la UNAM, por la afectación de los derechos que les otorga la Legislación Universitaria.

También, podemos citar como antecedentes, los diversos entres credos para la defensa de los derechos humanos, como lo son la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos, en el estado de Nuevo León, en 1979, y la Procuraduría de Vecinos, en el Ayuntamiento de la Ciudad de Colima, en 1983; en 1986, la Procuraduría para la Defensa del Indígena, en el Estado de Oaxaca; en 1987, la Procuraduría Social de la Montaña, en el Estado de Guerrero; en 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social.

Así, es que el 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos y el 6 de junio de 1990, nació, por Decreto presidencial, una institución denominada Comisión Nacional de Derechos Humanos, constituyéndose como un organismo desconcentrado de dicha Secretaría. Más adelante, mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

dando surgimiento al sistema nacional no jurisdiccional de protección de los derechos humanos.

4. La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de los organismos públicos de derechos humanos

Los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano están reconocidos tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en tratados internacionales de los que México es parte, entre los que podemos señalar el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana sobre Derecho Humanos, por mencionar sólo algunos. Los organismos de protección de derechos humanos conocen de quejas en contra de actos u omisiones de carácter administrativo de autoridades, lo cual constituye el rasgo característico de las instituciones de *Ombudsman*; en México no conocerán de actos del Poder Judicial de la Federación.

La Constitución, crea a los organismos púbicos autónomos, con independencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial que caracterizan al Estado mexicano, tanto en su organización como en su funcionamiento; y establece de manera puntual sus atribuciones y su capacidad de regularse a sí mismo a través de la llamada autonomía normativa, así como la posibilidad de establecer sus necesidades presupuestales y administrativas o sea, de su autonomía financiera y administrativa, y de esta forma se reconoce su autonomía plena; en otras palabras, es un organismo que no debe estar adscrito ni subordinado a otro poder del Estado, por lo que no puede estar sometido a los mecanismos de control habituales de la administración pública, lo que implica que sus integrantes son funcionarios técnicos de reconocido prestigio y que ejercen una representación social y no una representación política.

Una característica de las instituciones de *Ombudsman* es la emisión de recomendaciones no vinculatorias, las cuales se distinguen de las sentencias emitidas por los tribunales y constituyen una de las principales diferencias entre la protección no jurisdiccional y la jurisdiccional.

5. El deber correlativo de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos

Uno de los cambios más trascendentales de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, es la denominación del Capítulo I del Título Primero, dejando atrás el clásico concepto de "garantías individuales", para denominarlo "De los derechos humanos y sus garantías", expresión moderna que es utilizada en el ámbito del derecho internacional; sin embargo, se exponen breves reflexiones de forma preponderante en las modificaciones relativas a los tres primeros párrafos del artículo primero constitucional.

El primer párrafo establece que en México todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, a la par que de las garantías para su protección, así como que en conjunto su ejercicio no puede restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que se fijen en la propia Ley Fundamental. Continúa el segundo párrafo afirmando que las normas concernientes a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia, siempre a favor de que a las personas se conceda la mayor protección. Y el tercer párrafo que ordena a todas las autoridades, acorde a sus competencias, respetar, proteger, promover y garantizar los derechos humanos a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que los informan, a la vez que les impone obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar sus

violaciones. El segundo párrafo introduce una norma que condiciona más que otras la manera en que se desenvuelve la labor jurisdiccional; si, al "Conceder la mayor protección a las personas" se está instituyendo una norma guía y de apertura para interpretar todos los enunciados normativos que contiene la Constitución y bajo este enfoque, puede afirmarse como la esencia de la reforma, en el tercer párrafo del citado artículo, se establece el cambio relativo a la nueva forma en que ha de ejercitarse el poder público con prácticas renovadas en materia de derechos humanos y aparece el centro del poder gubernamental conforme al mandato de promover, respetar, proteger y garantizar, el cual es dirigido a todas las autoridades en el ámbito de sus competencias y se traduce en un deber de todas las entidades públicas, administrativas, legislativas o judiciales, desde luego, con una marcada influencia de los instrumentos internacionales, se advierte marcada influencia de los distintos instrumentos internacionales en la materia. Estos deberes se deducen de los dos primeros artículos de la Convención Americana, que estipulan las obligaciones generales que los estados partes asumen respecto de todos los derechos reconocidos por la misma Convención. Así como en las dos primeras disposiciones del Protocolo de San Salvador, en lo que toca a los derechos económicos, sociales y culturales.

5. Reflexiones finales

La incorporación de nuevos contenidos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implicó una transformación radical en la estructura de protección de derechos en nuestro país que obliga a todas las autoridades, como operadores jurídicos a reflexionar el papel que deben tener las instituciones públicas, para cumplir con el nuevo esquema de protección.

Así, las personas gozamos de los derechos que se derivan tanto de disposiciones jurídicas de origen nacional como internacional y las normas vinculadas al tema se tienen que interpretar conforme a

ambos parámetros, por lo que su alcance e implicaciones conlleva a que todos los órganos del poder público, en el ámbito de sus respectivas competencias, cumplan cabalmente con su *deber de promover, respetar, proteger y garantizar, los derechos humanos, así como reparar sus violaciones* y desde luego, con las sentencias internacionales que han fincado responsabilidad al Estado mexicano, de lo contrario cualquier desacato o demora en el cumplimiento constituye una persistente violación no sólo a los derechos humanos involucrados, sino a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

Como podemos ver, la Constitución por sí misma no puede cambiar la realidad social y jurídica de constantes violaciones a los derechos, por lo que corresponde a todas las personas, y en específico a los organismos públicos protectores de los derechos humanos ejercer la autonomía plena de sus atribuciones para ejecutar acciones para que en México se respete la dignidad de las personas.

Con independencia de su denominación, los organismos públicos protectores de los derechos humanos, son las instituciones estatales que por mandato constitucional o legislativo, están facultadas para exigir la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos, a las autoridades del Estado en el cual se circunscribe su competencia. Deben gozar de autonomía e independencia presupuestaria.

Su labor se materializa en la defensa y promoción de derechos humanos. Su regulación interna, la estructura, mandato, composición, facultades y mecanismos de operación está contemplada, de manera general, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las bases para los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en el cumplimiento de dos obligaciones principales: 1) Promoción de los derechos humanos, y 2) Protección de los derechos humanos. Para cumplir estas obligaciones los organismos públicos protectores de los derechos humanos, realizan diferentes funciones, entre otras:

- Asesoría al gobierno y los parlamentos en temas de derechos humanos.
- Cooperación internacional y regional con otros países, sociedad civil y
- Organismos públicos de otras latitudes.
- Protección especial y promoción de los derechos de grupos específicos o en situación de vulnerabilidad.
- Divulgación de los derechos humanos.
- Recepción de quejas y realización de investigaciones.
- Actividades de prevención.

Fuentes bibliográficas

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, "El Procurador de Pobres instituido en San Luis Potosí", en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3187/17.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos, de 22 de noviembre de 1969. San José, Costa Rica.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 17 de noviembre de 1988. San Salvador, El Salvador.

La importancia de la autonomía constitucional del sistema no jurisdiccional de derechos humanos

Namiko Matzumoto Benítez
Presidenta de la Comisión Estatal
de Derechos Humanos de Veracruz

¿Por qué los OPDH son autónomos?

Las Comisiones, Procuradurías y Defensorías de Derechos Humanos (OPDH) existen en cumplimiento de un mandato constitucional. Éste se encuentra en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y dispone que

> "*El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.*"

Este mandato divide la historia constitucional mexicana en dos momentos. En efecto, antes de la existencia de los OPDH, el Estado mexicano no tenía instituciones especializadas, ni políticas públicas explícitas, con el propósito específico de defender y proteger los de-

rechos humanos;[1] sin embargo, a partir de 1990, la agenda pública incluyó a los derechos humanos como un aspecto sustancial que cobró mayor importancia con el paso del tiempo.

La protección constitucional de los derechos humanos es un rasgo característico de las democracias liberales y de los Estados constitucionales contemporáneos. Este modelo jurídico político reconoce que el consenso mayoritario no puede ser la única fuente de legitimidad del Estado, sino que a esta fórmula deben añadirse los vínculos y límites dictados por los derechos humanos y la división de poderes.[2]

Así, en 1999, el Estado mexicano aceptó la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y en 2011 incluyó explícitamente a los derechos humanos en la CPEUM como un concepto jurídico que constituye el parámetro de regularidad de los actos del poder público[3] y que obliga al Estado a colocar en el centro de sus responsabilidades a las personas y sus derechos.[4]

La creación de los OPDH, entonces, obedeció al aumento de violaciones a derechos humanos[5] perpetradas principalmente por los agentes del ministerio público y de la policía federal —ambos dependientes del Poder Ejecutivo—.[6] Además, el modelo político-económico del gobierno mexicano de la época incluía una filosofía para

---

[1] Cfr. Serna de la Garza, José María, *The Constitution of México: A Contextual Analysis*, Oxford, Hart Publishing, 2013, p. 166.

[2] Ferrajoli, Luigi. *Constitucionalismo más allá del Estado*, trad. de Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid, Trotta, 2018, p. 14.

[3] SCJN. *Contradicción de Tesis 293/2011*, M.P. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sentencia del Pleno del 3 de septiembre de 2013.

[4] Gutiérrez Ortíz-Mena, Alfredo. "Prólogo", en Breyer, Stephen, *Cómo hacer funcionar nuestra democracia: el punto de vista de un juez*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017, p. 22.

[5] Serna de la Garza, José María. *The Constitution of México…, op. cit.,* nota 1, p. 167.

[6] Carpizo, Jorge. "La Reforma Constitucional de 1999 a los organismos protectores de los Derechos Humanos", en *Cuestiones Constitucionales*, núm. 3, 2000, p. 28.

la que era relevante la protección de valores liberales como la democracia y los derechos humanos para el desarrollo económico de la nación.[7]

Después de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1990, y sus homólogas en las entidades federativas durante esa década, la CPEUM fue reformada para garantizar la autonomía de los OPDH. Esta reforma está intrínsecamente ligada a la competencia material —*ratione materiae*— de estos organismos.

Ciertamente, los OPDH sólo tienen competencia para analizar probables violaciones a derechos humanos que tienen origen en actos u omisiones de naturaleza administrativa. Por lo tanto, el Poder Ejecutivo es el órgano sobre el que, mayoritariamente, los OPDH despliegan su abanico de competencias.

Lo anterior no excluye necesariamente que los OPDH puedan conocer de presuntas violaciones a derechos humanos que tengan origen en actos u omisiones imputables a otros organismos constitucionales autónomos, o a los Poderes Legislativo o Judicial, siempre que tengan naturaleza administrativa. Sin embargo, en la práctica, la mayoría de las recomendaciones se dirigen a entidades del Poder Ejecutivo.

Por eso, si el titular del Ejecutivo designara directamente al titular del OPDH en cuestión, existirían dudas sobre la autonomía e independencia de su criterio,[8] o incluso sobre su idoneidad y capacidad.[9] La

---

7 Cfr. Steger, Manfred B. y Roy Ravi K., *Neoliberalism: A Very Short Introduction*, Nueva York, Oxford University Press, 2010, p. 72; Moyn, Samuel, "A Powerless Companion: Human Rights in the Age of Neoliberalism", en *Law and Contemporary Problems*, vol. 77, núm. 4, 2014, p. 156.

8 Cfr. CIDH, *Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia: Hacia el Fortalecimiento del Acceso a la Justicia y el Estado de Derecho en las Américas,* OEA/Ser.L/V/II., Doc. 445, 2013, párrs. 29 y ss.

9 Cfr. Müller, Jan-Werner. *What is Populism?*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2013, p. 44; CIDH, *Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia…, op. cit.,* nota 8, párrs. 75 y ss.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) resalta la importancia de que las investigaciones de violaciones a derechos humanos sean, además de inmediatas y exhaustivas, independientes e imparciales.[10]

Así, aunque la autonomía es un valor central para la efectividad de las investigaciones de violaciones a derechos humanos, no basta que ésta opere sólo respecto al Poder Ejecutivo.

De hecho, los argumentos a favor de la autonomía son perfectamente aplicables a los órganos parlamentarios. Por ello es que debe evitarse la subordinación de los OPDH obviando cualquier tipo de condicionamiento relacionado con la asignación de su presupuesto, o con la rendición de cuentas en casos individuales. En particular, esto último es importante para prevenir un menoscabo en la independencia de las investigaciones, pues de otra manera se orilla al OPDH a decidir con el objetivo de gozar de popularidad o aceptación en el parlamento[11] y no con el de cumplir con su mandato constitucional.

De tal suerte, cuando la CPEUM estableció a los OPDH como órganos constitucionales autónomos los extrajo de la lógica tradicional y tripartita de la división de poderes. A nivel institucional, esto evita, al menos: i) que el Poder Ejecutivo designe a la persona que encabece el OPDH; y ii) que el OPDH se subordine a los poderes tradicionales. Además, la autonomía evita que la permanencia del titular del OPDH dependa de los vaivenes electorales.

A nivel normativo, esto implica que el deber de respetar y garantizar los derechos humanos y su fuerza normativa no depende de su com-

[10] Corte IDH. *Caso Cantoral Huamaní y García Santa Cruz vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 10 de julio de 2007. Serie C, Núm. 167, párrs. 132 y 133.

[11] Cfr. CIDH, *Garantías para la Independencia de los Operadores de Justicia…: op. cit.*, nota 8, párr. 41.

patibilidad con un proyecto político, ni de si cuentan con el apoyo de las preferencias políticas mayoritarias.[12]

Esto no significa que los OPDH tengan que ser insensibles a los reclamos de la sociedad. De hecho, el desempeño de sus funciones —y el desarrollo de una cultura de derechos humanos— dependen en buena medida de los reclamos de la sociedad en la que están llamados a cumplir con su mandato constitucional.

En ese sentido, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz ha emitido, desde 2017, una serie de resoluciones (en el 2017, las recomendaciones 2, 3, 13, 19, 20, 25, 32, 33, 38, 40, 45 y 50; en 2018, las recomendaciones 3, 6, 7, 9, 10, 11, 14, 30, 33, 50, 52, 58 y 60; y las recomendaciones 5, 9, 12, 22, 23, 34, y 35 en lo que va de 2019) que visibilizan aspectos torales de la crisis de desapariciones por la que transita la Entidad.

La autonomía no significa, entonces, que los OPDH deban oponerse a las acciones del gobierno por mandato constitucional, o sustituir mediante sus resoluciones el criterio de los órganos democráticamente electos. Simplemente, la autonomía constitucional significa que la función de los OPDH no es convalidar o legitimar las acciones de los órganos del Estado sino contrastarlas con el parámetro de control de regularidad constitucional y determinar, a partir de éste, si constituyen violaciones a derechos humanos o no.

¿Qué significa la autonomía de los OPDH?

Junto a los OPDH, la CPEUM otorga autonomía a otros órganos del Estado. Algunos, realizan funciones estratégicas que inicialmente per-

[12] Cfr. Letsas, George. *A Theory of Interpretation on the European Convention on Human Rights*, Nueva York, Oxford University Press, 2009, pp. 74 y ss; Ferrajoli, Luigi. *La democracia a través de los derechos: El constitucionalismo garantista como modelo teórico y como proyecto político*, trad. de Perfecto Andrés Ibañez, Madrid, Trotta, 2014, p. 172.

tenecían al Poder Ejecutivo;[13] otros desempeñan funciones de naturaleza regulatoria, cuasijurisdiccional, sancionatoria, etcétera.[14]

En ese sentido, la existencia de los órganos constitucionales autónomos implica una evolución de la teoría tradicional de la división tripartita del poder, para optimizar la distribución de funciones o competencias del Estado, y aumentar sus niveles de eficacia.[15]

Paul Tucker define a los organismos autónomos como órganos del Estado —aislados de las consideraciones políticas cotidianas o de corto plazo— que pueden establecer y desplegar distintos mecanismos, o instrumentos de intervención, para alcanzar un objetivo de política pública. Fundamentalmente, esto implica autonomía respecto a la política cotidiana del poder ejecutivo y del poder legislativo.[16]

Antes del 2012 sólo existían cuatro órganos autónomos: 1) El Banco de México; 2) el Instituto Federal —ahora Nacional— Electoral; 3) la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y 4) el Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Estos realizan funciones de control —CNDH e INE—, proporcionan y sistematizan información —INEGI—, y regulan materias específicas —BANXICO—.

A esta lista hay que sumar los órganos autónomos creados durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Es decir, 1) el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; 2) el Instituto Federal de Telecomunicaciones; 3) la Comisión Federal de Competencia Económica; 4) el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; 5)

---

[13] Salazar Ugarte, Pedro. *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana: Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 105.

[14] *Ibidem*, p. 149.

[15] SCJN. *Controversia Constitucional 31/2006*, M.P. José Ramón Cossío Díaz, Sentencia del Pleno del 7 de noviembre de 2006.

[16] Tucker, Paul. *Unelected Power*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2018, p. 11.

el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y 6) la Fiscalía General de la República.

Así, aunque todos los órganos autónomos están situados fuera de la estructura de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sería un error agruparlos bajo el rubro de organismos constitucionales autónomos –sin prestar mayor atención a la función que desempeñan– y creer que dotarlos de autonomía constitucional tenga la misma finalidad en todos los casos. Tampoco constituyen un cuarto poder.[17]

En realidad, cada organismo autónomo desempeña una función específica; aunque pueden clasificarse en órganos controladores, órganos reguladores y órganos evaluadores.[18] De acuerdo con esta clasificación, los OPDH realizan una función de control.

La legitimidad de la autonomía de los OPDH y de sus funciones

Al inicio de este breve ensayo enfaticé que los OPDH, en tanto que órganos constitucionales autónomos, existen en cumplimiento a un mandato constitucional. Esto tiene la mayor de las relevancias, pues las constituciones no solo disponen el marco jurídico-político que delimita el alcance de los poderes del Estado;[19] sino que son el testimonio de la historia de una nación. Las constituciones condensan, en su texto, reflejos del pasado de una nación, los cimientos del presente y las aspiraciones de la sociedad de cara al futuro.

---

17 V. Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers", *Harvard Law Review*, vol. 113, núm. 3, 2000; Tucker, Paul. *Unelected Power*, *op. cit.,* nota 11, pp. 285 y ss.

18 Sánchez de Tagle, Gonzalo. "En serio, ¿hay autonomías constitucionales fifís?". Disponible en https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=9572

19 Ferrajoli, Luigi. *La democracia a través de los derechos…, op. cit.,* nota 12, pp. 72 y ss.

Las constituciones y sus normas son, entonces, una visión de conjunto que refleja las opciones y compromisos fundamentales de una sociedad sobre la historia, cultura, política y moral en un momento excepcional de movilización de las energías colectivas.[20]

Uno de los compromisos más significativos de la CPEUM es la defensa y protección de los derechos humanos. En efecto, a partir del 2011, la CPEUM establece —como norma suprema— el deber del Estado de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos; y el cumplimiento de este deber es condición de legitimidad y validez de los actos del Estado.

Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) sostuvo que la trascendencia de este nuevo paradigma constitucional implica la necesidad de replantear parcialmente el principio de supremacía constitucional.

Tradicionalmente, éste ha sido entendido como el encumbramiento de las disposiciones constitucionales en la cúspide de la jerarquía jurídica mexicana; a su vez, ello implica que el resto de las normas y los actos del Estado deben ser acordes a la CPEUM en sentido formal y material.

Si bien esto no ha cambiado, la nueva redacción del artículo 1o. de la CPEUM sí modifica la configuración del conjunto de normas jurídicas respecto de las que se predica dicha supremacía en nuestro ordenamiento jurídico.

De tal suerte, esta transformación se explica por la ampliación del catálogo de derechos humano previsto por la CPEUM, que conjunta a los derechos de fuente constitucional y a los derechos de fuente internacional, como parte de ese bloque normativo que goza de supre-

---

[20] Zagrebelsky, Gustavo, *La virtud de la duda,* trad. de José Manuel Revuelta, Madrid, Trotta, 2012, p. 14.

macía constitucional. En ese sentido, para la SCJN, defender los derechos humanos equivale a defender la Constitución.[21]

Como consecuencia de esto, los OPDH son los órganos del Estado que deben velar por la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano. En esa medida, gozan de legitimidad y competencia para determinar cuándo se está frente a una violación a derechos humanos.[22]

La legitimidad de los OPDH radica en el propio texto constitucional —producto de una reforma— que dispone su creación. En efecto, las disposiciones constitucionales siempre son el resultado del diálogo y el consenso que ocurre en al momento de su creación. En el caso de normas constitucionales creadas mediante el procedimiento de reforma, intervienen los miembros de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y de las Legislaturas de las Entidades federativas, quienes aprueban mediante una mayoría calificada el texto que se incorporará a la CPEUM.

Así, cuando los OPDH emiten una recomendación, en la que señalan que un órgano del Estado incumplió sus deberes de respeto y garantía[23] y —en consecuencia— violó los derechos humanos de una persona, nos están recordando que el Estado asumió desde 2011 el compromiso de proteger los derechos de las personas y colocarlas en el centro de sus responsabilidades, pero que mediante sus acciones u omisiones quebrantó dicho compromiso. La propia CPEUM otorga ese mandato a los OPDH en el artículo 102, apartado B.

---

[21] SCJN. *Amparo Directo en Revisión 4533/2013*, M.P. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Sentencia de la Primera Sala de del 18 de junio de 2014, p. 9.

[22] SCJN. *Amparo en Revisión 4533/2013*, M.P. Alberto Pérez Dayán, Sentencia de la Segunda Sala del 24 de mayo de 2017, p. 22.

[23] Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.* Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C Núm. 4, párrs. 164 y ss.

De tal suerte, el lenguaje de las recomendaciones —y de los derechos humanos en general— es el lenguaje de la democracia. Esto significa que la CPEUM asume el compromiso de defender un orden político-jurídico en el que legitimidad y la validez de las decisiones del Estado están delimitadas por el respeto y la protección irrestricta a la dignidad inherente de todas las personas. La función que los OPDH están llamados a desempeñar es velar porque ese compromiso sea una realidad.

La importancia de las Comisiones de Derechos Humanos en el sistema jurídico mexicano

Miguel Oscar Sabido Santana
Presidente de la Comisión
de Derechos Humanos del Estado de Yucatán

La figura de las Comisiones de Derechos Humanos desde su creación, han configurado la defensa, protección y eficacia de los derechos humanos de todas las personas, en todas las latitudes de nuestro mundo. Existe una relación necesaria entre el concepto de democracia y la figura del *Ombudsman* (Comisiones de Derechos Humanos), pues la idea central de la democracia va encaminada a la legitimación y protección de las libertades de las personas, razón por la cual desde el gobierno sueco en 1809 se creó la institución del *Ombudsman*, con el propósito de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos. Estos conceptos son coetáneos dentro de la configuración del Estado moderno; la importancia de las Comisiones de Derechos Humanos, *Ombudsman*, Defensor del Pueblo o *Ombudsperson* estriba en asegurar que en el día a día el Estado cumpla con su papel de brindar un bienestar social a todas y todos los conciudadanos. Asimismo, dichos conceptos se encuentran íntimamente relacionados con el Pacto Federal, ya que nuestra República se encuentra conformada por Entidades que originalmente se unieron para un bien común, pero que conservaron su autonomía, desde su configuración en nuestra Constitución Federal de 1824.

Lo anterior se precisa, toda vez que a finales de octubre del año pasado, los Senadores del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, presentaron una propuesta de reforma constitucional *—que pretende de manera engañosa—* la renovación y fortalecimiento del sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, mediante la desaparición de las Comisiones de Derechos Humanos en todas las Entidades Federativas del Estado mexicano, bajo la figura de un organismo nacional denominado "Defensoría del Pueblo"; esta acción pretende centralizar las acciones de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, supeditándolas a un órgano "Nacional". Esta propuesta esencialmente pretende eliminar de tajo a las Comisiones de Derechos Humanos en todas la Entidades Federativas en nuestro país, soslayando el modelo del sistema federal vigente instaurado en la Constitución Federal, en detrimento de la ciudadanía y de todas las personas en general que se encuentran en nuestro país, como son los extranjeros, migrantes y refugiados.

En nuestro Sistema Jurídico Mexicano, la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se dio en el año 1990, por medio de un decreto presidencial; no obstante que en su génesis no contaba con todas las atribuciones con las que cuenta hoy en día *—ya que sus acciones se encontraban implícitamente supeditadas ante la Secretaría de Gobernación—*, estas fueron evolucionando con el paso del tiempo. En 1992, se reformó el apartado B del artículo 102 Constitucional, estableciendo que la Comisión Nacional sería un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, y que su titular sería nombrado por el Presidente de la República con la aprobación del Senado; asimismo la Constitución estableció que las Entidades Federativas establecerían Comisiones de Derechos Humanos en sus jurisdicciones.[1] Y finalmente, fue hasta 1999 que la Comisión se convirtió en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con

---

[1] Cécile Lachenal, Juan Carlos Martínez Martínez, y Miguel Moguel Valdés, *Los organismos públicos de derechos humanos: nuevas instituciones, viejas prácticas*, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., 2009, p. 13. Disponible en www.fundar.org.mx/ mexico/pdf/ombudsman.pdf (fecha de consulta: 11 de octubre de 2011).

plena autonomía de gestión y de presupuesto[2]; del mismo modo, los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos adquirieron el estatus legal de órganos autónomos en diversos años; aunque para 2009 todavía existían algunos que no contaban con él.[3]

Ahora bien, ¿resulta importante que un organismo constitucional autónomo como la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como las Comisiones Estatales de Derechos Humanos cuenten con autonomía en diversos grados?; la respuesta obligada es que sí *—estoy convencido que sí—*, ya que precisamente la naturaleza de las Comisiones de Derechos Humanos en nuestro sistema jurídico constituyen un contrapeso a los actos administrativos de los Poderes Públicos. Las acciones de las Comisiones de Derechos Humanos, cumplen con un papel toral dentro de la configuración del Estado, ya que muchos actos de la administración pública voluntaria e involuntariamente pueden vulnerar derechos humanos de las personas, y estos solamente pueden ser reivindicados por la intervención de las Comisiones de Derechos Humanos, quienes han tenido un avance significativo en la consecución de los derechos humanos de todas las personas en el territorio mexicano, y eso se encuentra plenamente documentado por todos casos que han resuelto mediante la conciliación, el cumplimiento de sus recomendaciones, así como por la aceptación de sus medidas cautelares.

El distanciamiento respecto del gobierno central, además de que ha sido una conquista social de los grandes movimientos sociales que transformaron a México, es un principio reconocido en nuestra Constitución Federal, mediante la incorporación del modelo federal; este garantiza que la toma de decisiones se lleve a cabo mediante criterios estrictamente técnicos y sobre todo propios, pues de esa manera

[2] Finalmente, por medio de una reforma constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de septiembre de 1999. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Antecedentes", Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponible en www.cndh.org.mx/node/17.

[3] Lachenal, p. 13.

brindan certidumbre, tranquilidad y estabilidad, ya que si la toma de decisiones se encomendara a un organismo centralizado como pretende la propuesta de reforma del PT, se estaría supeditando el control de los actos administrativos de todos los servidores públicos en todas las Entidades Federativas a un órgano centralizado *—el cual podría también responder a los intereses de los políticos—*, soslayando con esto el Pacto Federal y por su puesto la Autonomía de todos los órganos del poder que conforman cada una de los Estados. Además de se correría el riesgo que estas atribuciones concentradas, podrían ser utilizadas como herramientas de venganza, en perjuicio tanto de la sociedad como de los propios servidores públicos.

Las personas pueden ser víctimas de la negligencia de la administración pública o de una política incorrecta de gobierno. Esta situación sugiere que debe existir una institución en cualquier democracia cuya función principal sea supervisar si se adoptan políticas adecuadas y lo que es más importante, si la política adoptada se ejecuta correctamente. Aquí radica la importancia de la figura del *Ombudsman* u *Ombudsperson*.[4]Es importante señalar que la protección que brindan las Comisiones de Derechos Humanos, es accesible, gratuita y oficiosa para todas las personas, no existe dentro la configuración entre todos los órganos de control que conforman el sistema jurídico mexicano, otra institución que cumpla con tan noble servicio.

En algunos países, el *Ombudsman* o Defensor del Pueblo goza de un poder enorme. Por ejemplo, en Suecia, el *Ombudsman* ha sido facultado para investigar casos de corrupción (en cualquier forma), no sólo contra funcionarios del gobierno, sino también contra los jueces del Tribunal Supremo, sin embargo, el poder supervisor del Defensor del Pueblo sobre los jueces no erosiona la independencia del Poder Judicial, ya que los jueces son procesados o multados por corrupción, negligencia en los deberes o demora en emitir su juicio. En el Reino

---

[4] Sambit. *Ombudsman*: Origin, Nature, Power and Functions (Public Administration). Disponible en http://www.yourarticlelibrary.com/public-administration/ombudsman/ombudsman-origin-nature-power-and-functions-public-administration/63448

Unido, el Comisionado Parlamentario (Tipo de Defensor del Pueblo Británico) también actúa como Comisionado de Salud. En 1974, el parlamento británico promulgó una ley para mejorar la jurisdicción del Comisionado Parlamentario al nivel del gobierno local. Los Consejeros Locales, pueden presentar quejas contra el organismo local y pueden solicitar una reparación de los agravios. En estos países, estas instituciones son muy importantes para la protección de los derechos humanos, así como para liberar a la administración pública de la corrupción e ineficiencia.

Es por lo señalado, que los órganos defensores en todas las Entidades Federativas cuenten con autonomía plena, que les permita contar con la capacidad para decidir en los asuntos de su competencia, con total independencia y sin la injerencia de los poderes públicos, así como que puedan tener la facultad de gozar, definir y proponer sus propios presupuestos y de disponer de los recursos económicos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Así como la facultad para emitir reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con la organización y administración interna.[5] Lo anterior blinda a los órganos protectores de derechos humanos, para evitar cualquier injerencia que eventualmente pudiera afectar su adecuado funcionamiento.

Por tal razón, el riesgo que una reforma desapareciera las Comisiones de Derechos Humanos en los Estados; constituiría un verdadero retroceso en la materia, pues con esto se afectarían los derechos humanos de todas las personas en nuestro país. La independencia y autonomía que gozan actualmente los órganos protectores de derechos humanos, sin duda evita cualquier injerencia gubernamental o de otra índole, y asegura y garantiza el cumplimiento al principio

[5] Análisis y razonamiento realizado en la Controversia Constitucional 31/2006, que resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión celebrada el 7 de noviembre de 2006. Disponible en https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=20102&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=172456.

de legalidad, otorgando con esto certeza jurídica a los usuarios de estos servicios.

Hay que apostarle al fortalecimiento de nuestras instituciones, si queremos alcanzar a un alto grado de democracia; por esto los políticos deben dar mayores herramientas a las Comisiones de Derechos Humanos y apostarle a la cultura y respeto de los mismos, y no violentar la autonomía constitucional de los Estados. La confianza a las instituciones de derechos humanos en México, se ha venido consolidando con el paso del tiempo, no permitamos que con una reforma anacrónica se violente instituciones de buena fe que protegen a víctimas de violaciones de derechos humanos. Es por esto, que las Comisiones de Derechos Humanos, el Congreso, el pueblo y la administración pública deben formar un círculo esencial de confianza. La gente y los poderes públicos deben confiar en las instituciones defensoras de derechos humanos, así como a su vez, estas últimas deben confiar en que se acepten sus recomendaciones. Si esta confianza se daña en cualquier parte de ese círculo, las Comisiones de Derechos Humanos no pueden funcionar como deberían.[6]

Dentro de las instituciones defensoras de derechos humanos, podemos tener una idea muy clara de lo que significa ser justo, lo que significa ser abierto, lo que significa ser realmente responsable, aunque esto no muchas veces sea compartido por la administración pública y por algunos actores políticos. El señalar, denunciar y recomendar al gobierno cuando pierde el rumbo y vulnera derechos humanos, lejos de verse como un exhibimiento mediático, deber percibirse como una oportunidad para retornar a un nuevo curso en su función y obligación de gobernar con apego irrestricto a los derechos humanos. Todo gobierno siempre se va a legitimar en la medida que reconozca y respete a los órganos públicos y a sus instituciones de buena fe.

---

6 Field Chris. The *Ombudsman* in the 21st Century, p. 121. Disponible en http://www.law.uwa.edu.au/__data/assets/pdf_file/0007/3090571/CHAPTER-8.pdf

Autonomía de los Organismos Públicos de Derechos Humanos, editado por la CNDH, se terminó de imprimir en octubre de 2019 en los talleres de Color Printing Forever, S. A. S. de C. V., Jesús Urueta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México. El tiraje consta de 2,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C. (Certificación FSC México).


CNDH
MÉXICO






ISBN: 978-607-729-541-9
9 786077 295419